DIE BEFUGNIS VON RAT UND KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN ZUR EINSETZUNG VON AUSSCHÜSSEN

Peter Strohmaier

1972

DIE BEFUGNIS VON RAT UND KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN ZUR EINSETZUNG VON AUSSCHÜSSEN

INAUGURAL - DISSERTATION

zur

Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors des Rechts

der Rechts- und Wirtschaftwissenschaftlichen

Fakultät der Universität des Saarlandes

vorgelegt

von

Peter Strohmaier

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Tag der Disputation: 8. Januar 1972

Dekan: Prof. Dr. R. Richter
Erstberichterstatter: Prof. Dr. B. Aubin
Zweitberichterstatter: Prof. Dr. H.-E. Folz

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

	Seite
Gliederung	I
Literaturverzeichnis	XIV
Abkürzungsverzeichnis	XLVI
Erstes Kapitel: Gegenstand der Arbeit - Systematik der Ausschüsse und Probleme der Untersuchung	1
§ 1 Die vertraglich ausdrücklich geregelten Ausschüsse	1
A Die im einzelnen benannten Ausschüsse	1
B Die vertraglichen Einsetzungsermächtigungen	3
§ 2 Die in den Verträgen nicht ausdrücklich geregelten Ausschüsse	5
A Die Kategorisierung der Ausschüsse nach den sie einsetzenden Organen	6
I Die von der Kommission eingesetzten Ausschüsse	7
II Die vom Rat eingesetzten Ausschüsse	7
III Die von mehreren Organen eingesetzten Ausschüsse	8
IV Die vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften eingesetzten Ausschüsse	9
V Die Parlamentsausschüsse	9

Seite

VI Die durch völkerrechtliche Abkommen eingesetzten Ausschüsse 10

1 Die von den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten eingesetzten Ausschüsse 11

2 Die durch Assoziationsabkommen eingesetzten Ausschüsse 12

B Allgemeine Charakterisierung der Ausschüsse 13

I Die Ausschüsse in funktioneller Hinsicht 13

1 Beratende und hoheitlich befugte Ausschüsse 13

2 Die Ausschüsse als Hilfsorgan 16

II Die Ausschüsse in struktureller Hinsicht 18

1 Die Ausschüsse als Kollegialorgan 18

2 Interne und externe Ausschüsse 19

III Zusammenfassung der Ausschußmerkmale 21

§ 3 Die wesentlichen Rechtsfragen der Arbeit 21

Zweites Kapitel: Die Theorie von der autonomen Organisationsgewalt internationaler Organisationen - Ihre Übertragbarkeit auf das Gemeinschaftsrecht 25

§ 1 Die innerorganisatorischen Rechtsakte 26

§ 2 Das interne Recht als gesonderte Rechtsordnung 28

A Die Autonomie der Rechtsordnung (die Lehre von Monaco) 29

B Die Autonomie als Rechtsquelle interner Organisationsgewalt (die Lehre von Monaco - Fortsetzung) 31

Seite

§ 3 Autonomiebefugnisse in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten 34

A Die Bedeutung der Rechtsvergleichung 34

B Rechtsvergleichende Betrachtung innerstaatlicher autonomer Befugnisse 36

I Die Organisationsgewalt der Exekutive 36

II Die autonomen Befugnisse dezentralisierter Verwaltungseinheiten 41

1 Die Autonomie der Bundesstaaten 41

2 Die Autonomie der Selbstverwaltungskörperschaften 42

a Geschichtliche Betrachtung der kommunalen Autonomie 43

b Das französische Recht 44

c Das deutsche Recht 48

d Das belgische und luxemburgische Recht 52

e Das niederländische Recht 54

f Das italienische Recht 56

g Zusammenfassung 57

III Ergebnis 58

§ 4 Die Gründungsabkommen als ausschließliche Regelung der Gemeinschaftsbefugnisse 58

A Das Verhältnis des Gründungsabkommens zur internen Rechtsordnung der Organisation 59

I Das völkerrechtliche Gründungsabkommen als Teil der autonomen bundesstaatlichen Rechtsordnung 59

II Das völkerrechtliche Gründungsabkommen als Teil der autonomen internen Rechtsordnung der internationalen Organisation 60

Seite

B Die Autonomie der Rechtsordnung als Organisationsfreiheit der verfassungsgebenden Gewalt 62

I Die korporativen Institutionen im Allgemeinen (die Institutionenlehre) 62

II Internationale Organisationen 64

C Die Verfassung der internationalen Organisation als abschließende Regelung 65

D Ergebnis 67

§ 5 Keine verfassungsunabhängigen Organisationsbefugnisse der Organe der Europäischen Gemeinschaften 68

Drittes Kapitel: Ausdrücklich durch die Gemeinschaftsverträge zugewiesene Befugnisse zur Einsetzung von Ausschüssen 70

§ 1 Die Abgrenzung von ausdrücklichen und stillschweigenden Befugnissen 70

§ 2 Das Geschäftsordnungsrecht der Kommission und des Rates 74

A Das Geschäftsordnungsrecht der Kommission nach Art. 16 FusV 74

I Der Wortlaut der Bestimmung 74

II Der Begriff der Dienststelle in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten 75

1 Das deutsche Recht 76

2 Das französische Recht 77

3 Das belgische und luxemburgische Recht 77

Seite

4 Das niederländische Recht 78

5 Das italienische Recht 78

6 Ergebnis 79

III Der Zweck der Regelung des Art. 16 FusV 79

IV Historische Betrachtung der durch Art. 16 FusV abgelösten Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge 81

B Das Geschäftsordnungsrecht des Rates nach Art. 5 FusV 83

I Der systematische Zusammenhang der Vorschrift 83

II Historische Betrachtung der durch den FusV abgelösten Bestimmungen für das Geschäftsordnungsrecht 84

III Ergebnis 85

IV Die Befugnis zur Regelung der Zuständigkeit des AStV 86

C Zusammenfassung 87

§ 3 Die Zuweisung von Befugnissen zur Ausschußeinsetzung durch sonstige Vertragsbestimmungen 87

A Die Ausschüsse nach dem Beamtenstatut 87

B Die Einrichtung einer Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen 88

I Art. 105 I EWGV 88

II Die Art. 49 lit.a und 54 III lit.b EWGV 89

III Art. 118 Satz 1 EWGV 90

IV Art. 15 FusV 90

C Die Regelungsbefugnis nach Art. 153 EWGV 91

D Die Bestimmungen über die Organisation der Agrarmärkte 91

E Die Befugnisse des Rates zur Verfahrensregelung 94

Seite

F Die "allgemeinen" Ermächtigungen 94

G Die einzelnen organisationsrechtlichen Regelungen als Ausdruck einer allgemeinen Organisationsgewalt 95

§ 4 Ergebnis 96

Viertes Kapitel: Stillschweigend durch die Gemeinschaftsverträge zugewiesene Befugnisse zur Einsetzung von Ausschüssen - Die Einschränkung ihrer Anerkennung im Gemeinschaftsrecht durch die Lückenklauseln 98

§ 1 Die vertraglichen Lückenklauseln am Beispiel von Art. 235 EWGV 98

A Die Anwendbarkeit von Art. 235 EWGV auf organisationsrechtliche Befugnisse 99

I Der Wortlaut der Bestimmung 100

II Die systematische Stellung der Vorschrift im Vertrag und ihr Zweck 100

B Das Tatbestandsmerkmal des Fehlens der erforderlichen Befugnisse 102

I Ausdrückliche oder stillschweigend nicht vorgesehene Befugnisse 102

II Die Zweck-Mittel-Relation bei Art. 235 EWGV 104

§ 2 Rechtsvergleichende Betrachtung der Lehre von den stillschweigenden Befugnissen 105

A Stillschweigende Befugnisse im amerikanischen Verfassungsrecht 106

Seite

I Die implied powers im Sinne der sweeping clause 107

II Die implied powers im Sinne der Zielkompetenzen 108

III Die resulting powers 111

IV Ergebnis 112

B Stillschweigende Befugnisse im deutschen Verfassungsrecht 113

I Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs 113

II Zuständigkeiten aus der Natur der Sache 115

III Ergebnis 116

C Stillschweigende Befugnisse im Recht der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften 117

D Stillschweigende Befugnisse im Recht internationaler Organisationen 118

I Die Rechtsprechung des IStGH und IGH 119

II Die internationale Rechtslehre 124

III Ergebnis 126

E Die methodischen Grundlagen der Lehre von den stillschweigenden Befugnissen 126

I Die Rechtsgewinnungsmethode bei den implied powers 126

II Die Rechtsgewinnungsmethode bei den resulting powers 128

F Zusammenfassung 131

§ 3 Die Regelung stillschweigender Befugnisse durch Art. 235 EWGV 131

A Die implied powers und Art. 235 EWGV 132

I Art. 235 EWGV als Regelung der Zielkompetenzen 132

Seite

II Die Anerkennung der Hilfskompetenzen im Gemeinschaftrecht 134

III Art. 235 EWGV ist keine abschließende Regelung 135

IV Ergebnis 137

B Die resulting powers und Art. 235 EWGV 137

I Die Vereinbarkeit der Rechtsgewinnungsmethoden der resulting powers und von Art. 235 EWGV 138

II Die Zweckmäßigkeit der Subsumtion der resulting powers unter Art. 235 EWGV 138

III Ergebnis 140

C Zusammenfassung 141

§ 4 Die Vereinbarkeit der Anerkennung implizierter Befugnisse i.e.S. mit den allgemeinen Vertragsgrundsätzen 142

A Gleichgewichtsverschiebung zwischen den Gemeinschaftsorganen 142

B Keine vertragliche Zuständigkeitsbeschränkung auf ausdrückliche Befugnisse 143

C Das Enumerationsprinzip 143

§ 5 Die Anerkennung stillschweigender Befugnisse im Gemeinschaftsrecht durch Rechtsprechung und Lehre 144

A Die Rechtsprechung des EuGH 144

B Die Auffassungen im Schrifttum 149

§ 6 Definition der im Gemeinschaftsrecht anzuerkennenden implizierten Befugnisse 152

A Implizierte Befugnisse als Bedingung der Kompetenzausübung 152

Seite

B Implizierte Befugnisse als erforderliche Hilfsmittel 152

I Der Begriff der Erforderlichkeit in den Vertragsbestimmungen 153

II Erforderlichkeit in bezug auf die Verwirklichung des Normzwecks 155

1 Materielle Hilfskompetenzen 156

2 Organisatorische Hilfskompetenzen 157

III Definition 160

Fünftes Kapitel: Die Vereinbarkeit der Einsetzung von Ausschüssen mit den allgemeinen Vertragsgrundsätzen 161

§ 1 Numerus clausus der Hilfsorgane 161

§ 2 Der numerus clausus der Zuständigkeitsträger 163

A Grundsätzliche Beschränkung der Zuständigkeitsträger 165

I Die vertraglichen Regelungen 165

II Der Zweck der Zuständigkeitsregelungen 167

III Ergebnis 168

B Ausnahmen der strengen Zuständigkeitsordnung 168

I Kein Verbot zur Übertragung "interner" Befugnisse 168

II Kein Verbot zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse 170

1 Die Erforderlichkeit der Zuständigkeitsbegrenzung 171

2 Die Auffassung des EuGH (Meroni-Urteil) 174

3 Der Begriff der Durchführungsbefugnis 175

Seite

a im deutschen Recht 176

b im belgischen und luxemburgischen Recht 177

c im italienischen Recht 177

d im französischen Recht 178

e im niederländischen Recht 180

f Definition der Durchführungsmaßnahmen für das Gemeinschaftsrecht 180

4 Die Übertragung von Durchführungsbefugnissen, unterschieden nach den einzelnen gemeinschaftsrechtlichen Handlungsformen 182

a Verordnungsbefugnisse 182

b Entscheidungsbefugnisse 183

c Richtlinienbefugnisse 183

d Das Vorschlags- und Anhörungsrecht 185

e Ergebnis 187

C Die Übertragungsermächtigung 187

D Die Rechtsform der Übertragung 189

I Die Einschränkung des EuGH für die Übertragung von Befugnissen 189

II Die Formen der Befugnisübertragung 190

1 Devolvierende und konservierende Delegation 190

2 Das Mandat 191

III Die Erforderlichkeit der Delegation 192

IV Die Gewährleistung des Rechtsschutzes bei der Befugnisübertragung 193

V Ergebnis 195

E Keine grundsätzliche Zuständigkeit der Kommission für Durchführungsmaßnahmen 195

F Ergebnis 197

Seite

§ 3 Zusammenfassung 198

Sechstes Kapitel: Die Anwendung der Ergebnisse auf die bei den Europäischen Gemeinschaften bestehenden Ausschüsse im einzelnen 200

§ 1 Die funktionale Zuordnung der einzelnen Ausschüsse zu den Hauptorganen 200

§ 2 Die Einsetzung von Ausschüssen bei und durch Rat oder Kommission 201

A Die Ausschüsse bei der Kommission 202

I Die Praktikabilität der gemeinschaftlichen Rechtsetzung 204

II Die vertraglich gewährten Verwaltungsmittel 205

III Die erforderlichen Hilfskompetenzen 207

B Die Ausschüsse beim Rat 211

I Die ausdrücklichen Ratszuständigkeiten 211

II Die Hilfsorgane des Rates 212

1 Das Sekretariat 213

2 COCOR und AStV 213

3 Der Sonderausschuß Landwirtschaft 215

§ 3 Die Einsetzung von Ausschüssen durch mehrere Organe 216

A Die von Rat und Kommission eingesetzten Ausschüsse 216

I Der Gemeinsame Ausschuß Rat-Kommission 216

II Der interinstitutionelle Sonderausschuß Energiepolitik 217

Seite

III Der interinstitutionelle beratende Ausschuß für Kernforschung 218

B Die von den Kommissionen und der Hohen Behörde eingesetzten Ausschüsse 219

§ 4 Die vom Rat bei der Kommission eingesetzten Ausschüsse 219

A Die Unzuständigkeit des Rates zur Einsetzung von Ausschüssen bei der Kommission 219

B Die Zustimmungserklärung der Kommission als eigentlicher Einsetzungsbeschluß 220

I Die Rechtswirkungen der Einsetzungsbeschlüsse 221

II Die Einsetzungsbefugnisse der Kommission bzw. von Kommission und Rat 224

1 Die Einsetzungsbefugnisse der Kommission 224

2 Die Einsetzungsbefugnisse von Kommission und Rat 226

III Die geplanten Ausschußeinsetzungen 228

§ 5 Die Verfahrensausschüsse 228

A Die Befugnis zur Einsetzung der landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse 231

I Die Verwaltungsausschüsse der einzelnen Marktordnungen 231

1 Die Verwaltungsausschüsse als am Rechtsetzungsverfahren beteiligte Subsidiärorgane 231

a Die Funktion der Verwaltungsausschüsse im Rechtsetzungsverfahren 231

b Die Erforderlichkeit der Beteiligung der Mitgliedstaaten am gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren 233

Seite

2 Die Verwaltungsausschüsse als Beratungs- und Koordinierungsorgane 236

a Die Beratungs- und Koordinierungsfunktion der Verwaltungsausschüsse 236

b Die Befugnis zur Einsetzung der Verwaltungsausschüsse als Beratungs- und Koordinierungsorgane 237

3 Die Unzulässigkeit des Verwaltungsausschußverfahrens in bezug auf verwaltungstechnische Maßnahmen 238

II Die sonstigen Verwaltungsausschüsse 240

III Zusammenfassung 243

B Die Verfahrensausschüsse für Durchführungsbestimmungen 243

C Art. 235 EWGV als mögliche Rechtsgrundlage der Verfahrensausschüsse 247

§ 6 Die hoheitlich befugten Ausschüsse 248

A Die Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer 248

I Die Beratungsfunktion der Verwaltungskommission 248

II Die Rechtsetzungsfunktion der Verwaltungskommission 249

1 Die Zweckmäßigkeit der Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf die Verwaltungskommission 250

2 Die Zweckmäßigkeit der Ermächtigung der Verwaltungskommission unmittelbar durch den Rat 252

3 Die Zweckmäßigkeit der gewählten Übertragungsform 253

B Der Ausschuß der Ständigen Vertreter 254

Schlußbemerkung 257

Anhänge I-VI

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

Achterberg, Norbert	Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsrecht; in Arch.öff.R. Bd. 86 (1961), S. 63 ff.
Achterberg, Norbert	Die Annex-Kompetenz; in DÖV 1966, S. 695 ff.
Alder, Claudius	Die Befugnisse der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gegenüber Mitgliedstaaten und Privatunternehmen; Basel 1962
Alessi, Renato	Principi di diritto amministrativo; Bd. 1, Mailand 1966
Auby, Jean-Marie - Drago, R.	Traité de Contentieux Administratif; Bd. 1 bis 3, Paris 1962
Auby, Jean-Marie - Ducos - Ader	Droit Administratif; Paris 1967
Anschütz, Gerhard - Thoma, Richard	Handbuch des Deutschen Staatsrechts; Tübingen, Bd. 1 1930, Bd. 2 1932
Anzilotti, V. Dionisio	Corso di Diritto Internazionale; Volumo primo: Introduzione - Theorie generali; (im Text gegenüber der 3. Auflage unveränderte) 4. Auflage Padova 1964
Anzilotti, V. Dionisio	Lehrbuch des Völkerrechts; Übersetzung der 3. italienischen Auflage, Berlin-Leipzig 1929
Ausschuß-Bericht	Bericht von Klaas für den Untersuchungsausschuß I über "Bundesrecht und Bundesgesetzgebung" in Bericht über die Tagung in Weinheim am 22. und 23.10.1949; Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 1, 1950 Frankfurt, S. 117 ff.
Badura, Peter	Rechtsetzung durch Gemeinden; in DÖV 1963, S. 561 ff.

Bähr, Paul	Le Rôle des Représentants Permanents des Etats Membres dans le Fonctionnement des Communautés Européennes et notamment de l 'Euratom; Dissertation Brüssel 1963
Ballreich, Hans	Die Wirtschaftsräte in Frankreich, Belgien und den Niederlanden; in ZaöRVR Bd. 14 (1951/52), S. 794 ff.
Ballreich, Hans	Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in Frankreich, Belgien und Luxemburg; in Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat; Frankfurt 1952, S. 325 ff.
Barbey, Günther	Rechtsübertragung und Delegation. Eine Auseinandersetzung mit der Delegationslehre Heinrich Triepels; Diss. Münster 1962
Bärmann, Johannes	Die Europäische Gemeinschaft und die Rechtsangleichung; in JZ 1959, S.553 ff.
Bärmann, Johannes	Les Communautés Européennes et le rapprochement des droits; in Rev.int.dr.comp. 1960, S. 9 ff.
Begründung der Bundesregierung	Amtliche Begründung der Bundesregierung zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Anlage 5 zur Bundesregierungs-Drucksache Nr. 146/57; abgedruckt in Groeben-Boeckh, Handbuch, Bd. 1, I A 30
Berber, Friedrich	Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1; München - Berlin 1960
Berié, H. - Miller, R.	Gemeinsamer Markt und Euratom - Kommentar; 2. Auflage Berlin 1959
Bernhardt, Rudolf	Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte; in Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht; Bd. 40 Köln-Berlin 1963
Bernhardt, Rudolf	Eigenheiten und Ziel der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht; in ZaöRVR

	Bd. 24 (1964), S. 431 ff.
Bertram, Christoph	Das Verwaltungsausschußverfahren. Ein neuartiges Rechtsetzungsverfahren in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Dissertation 1967 Bonn
Bertram, Christoph	Decision-making in the CEE. The Management committee Procedure; in C.M.L.Rev. 1967/68, S. 246 ff.
Betti, Emilio	Interpretazione della legge e degli atti giuridici. Theoria generale e dogmatica; Milano 1949
Bindschedler, Rudolf L.	Rechtsfragen der europäischen Einigung; Basel 1954
Bindschedler, Rudolf L.	Internationale Organisationen; in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, Berlin 1961, S. 73 ff.
Blondelle, René	Bericht im Namen des Landwirtschaftsausschusses über die allgemeinen Grundsätze für die Marktverordnungen in der Endphase des Gemeinen Marktes; in Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente 1967/68, Dok. Nr. 43 vom 8.5.1967
Böckenförde, Ernst Wolfgang	Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung; Berlin 1964
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, von Wernicke, Dennewitz u.a.; Hamburg 1950 ff. (Loseblattsammlung)
Brants, Karel	Het Belgisch Gemeenterecht; 5. Auflage, bearbeitet von C. Ketelaer und de Ridder, Leuven 1947
Bruns, Herbert	Entwicklungstendenzen im Rechtsetzungsverfahren der EWG; in Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 22 (1964), Berlin

Buerstedde, Sigismund	Der Ministerrat im konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaften; Brugge 1964
Bülck, Hartwig	Der Strukturwandel der internationalen Verwaltung; Tübingen 1962
Bülck, Hartwig	Vertragsauslegung; in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, Berlin 1962, S. 547 ff.
Bullinger, Martin	Die Mineralölfernleitungen; Stuttgart 1962
Burdeau, Georges	Traité de Science Politique; Bd. 2: L'Etat, 2. Auflage Paris 1967; Bd. VI: La Démocratie Gouvernante. Son assise sociale et sa philosophie politique, 1. Auflage Paris 1956
Burger, J.A.W.	Bericht im Namen des Rechtsausschusses über die Rechtsakte der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die in den Verträgen nicht vorgesehenen Rechtsakte des Rates; in Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1968/69, Dok. Nr. 215 vom 12.3.1969
Buttgenbach, André	Manuel de Droit Administratif; Teil 1: Théorie générale des Droit Administratif Belge; 3. Auflage Brüssel 1966
Cahier, Philippe	Le droit interne des Organisations Internationales; Paris 1963 (Auszug aus Rev.gén.dr.int, 1963)
Canenbley, Hans-Wilken	Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung; Köln 1968
Capart, Maurice	Droit Administratif élémentaire; 5. Auflage Brüssel 1950
Carelle, Paul - Mas, Georges	Les Organismes collégiaux; in Rev.adm. 1964, S. 353 ff.
Cartou, Louis	Le Marché Commun et la technique du

	Droit Public; in Rev.dr.publ. 1958, S. 187 ff.
Cartou, Louis	Der Gemeinsame Markt und das öffentliche Recht; in Bd. 18 der Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Baden-Baden - Bonn 1960
Cartou, Louis	Europäische Organisationen; (Übersetzung der französischen Ausgabe: Organisations Européennes) Freudenstadt 1967
Catalano, Nicola	Le Comunità Economica Europea e l'Euratom; 2. Auflage Milano 1959
Catalano, Nicola	Manuel de droit des Communautés Européennes; 2. Auflage Paris 1964
CECA	La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier; par un groupe d'étude de l'Institut des Relations Internationales de Bruxelles; Cahier de la Fondation Nationale des Sciences politiques, Bd. 41 (1953)
Chapman, Brian	L'Administration locale en France; Paris 1955
Chaumont, Charles	Les Organisations Internationales; Paris 1954/55
Code Administratif	Code Administratif; Dalloz: Petits Codes; 9. Auflage Paris 1964, S. 29 ff.
Colliard, Claude-Albert	Institutions Internationales; 3. Auflage Paris 1966
Commissie	Algemeene Bepalingen van Administratief Recht; Rapport van de Commissie inzake algemeene Bepalingen van Administratief Recht; 3. Auflage Haarlem 1967
Connois, René	La notion d'Etablissement public en droit administratif français; in Bibliothèque de droit public, Bd. 18, Paris 1959

Constant, Benjamin	Cour de Politique Constitutionnelle; Bd. 1, 2. Auflage Paris 1872
Constantinesco, Léontin	Contribution au problème des rapports entre l'ordre juridique de la Communauté et l'ordre juridique interne des Etats Membres; in Actes officiels du Congrès international d'études sur la Communauté du Charbon et de l'Acier, Bd. 2, Milano 1957, S. 211 ff.
Constantinesco, Léontin	Die Eigentümlichkeiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts; in JuS 1965, S. 289 ff. und 340 ff.
Dagtoglou, Prodromos	Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung; in Beiträge zum öffentlichen Recht (res publica), Stuttgart 1960
Dahm, Georg	Völkerrecht; 1. Band 1958, 2. und 3. Band 1961, Stuttgart
Daig, Hans Wolfram	Verbotene und genehmigungsfähige Kartelle nach Art. 65 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl; Dissertation Tübingen 1957
Daig, Hans Wolfram	Aussprache zu den Berichten von Prof. Münch und Priv.-Doz. Steindorff (Auszug); in Verhandlungen der Tagung der Gesellschaft in Heidelberg am 4. und 5.4.1957, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 2, Karlsruhe 1958
Daig, Hans Wolfram	Die Gerichtsbarkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft; in Arch.öff.R. Bd. 83 (1958), S. 132 ff.
Daig, Hans Wolfram	Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in den Jahren 1956 und 1957; in JZ 1958, S. 204 ff. und 238 ff.

Däubler, Wolfgang	Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen im Recht der EWG; in DVerwBl. 1966, S. 660 ff.
Debbasch, Charles	Droit Administratif; Paris 1968
Decleva, Matteo	Il diritto interno delle unioni internazionali; Padova 1962
Degenhardt, Franz-Josef	Die Auslegung und Berichtigung von Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (Zitiert als: Urteilsberichtigung); Stuttgart 1969
Dehousse, Fernand	Les aspects politiques et institutionnels de la Communauté Economique Européenne; in Les aspects juridiques du Marché Commun, Heft 8 der Collection scientifique de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, 1958
Dehousse, Fernand	Quelques problèmes institutionnels de l'unification politique européenne; in Institut d'Etudes Européennes, Brüssel 1964
Deringer, Arved	Bericht im Namen des Präsidialausschusses zum 5. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EWG; Generalberichterstatter: Arved Deringer; in Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1962/63, Dok. Nr. 74 vom 5.10.1962 (Zitiert: Deringer-Bericht 1)
Deringer, Arved	Bericht im Namen des Binnenmarktausschusses über die Vorschläge der EWG-Kommission an den Rat.....; Berichterstatter: Arved Deringer; in Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1965/66, Dok. Nr. 1 vom 22.3.1965 (Zitiert: Deringer-Bericht 2)
Desqueyrat, André	L'Institution, le droit objectif et la technique positive. Essai historique et doctrinal; Paris 1933

Detter, Ingrid	Law Making by International Organizations; Stockholm 1965
Diesselhorst, Malte	Die Natur der Sache als außergesetzliche Rechtsquelle verfolgt an der Rechtsprechung zur Saldotheorie; Tübingen 1968
Durante, Francesco	La Communità Europea ed il concetto di attività interna delle organizzazioni internazionali; in Riv.Dir.Europ. Bd. 3 (1963), S. 197 ff.
Ehle, Dietrich	Klage- und Prozeßrecht des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit Entscheidungssammlung; Bd. 1, Verden 1966
Enneccerus, Ludwig - Nipperdey, Hans-Carl	Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts; Bd. I, 1. Halbband, 15. Auflage Tübingen 1959
Ergebnisse	Ergebnisse der Tagung in Weinheim am 22. und 23.10.1949 über das Thema: Bundesrecht und Bundesgesetzgebung; in Bericht über die Tagung in Weinheim am 22. und 23.10.1949; Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 1, Frankfurt 1950, S. 192 f.
Erichsen, Hans Uwe	Das Verhältnis von Hoher Behörde und Besonderem Ministerrat nach dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl; Hamburg 1966
Erichsen, Hans Uwe	Nationales und Gemeinschaftsinteresse in der Willensbildung der Montanunion und der EWG; in DÖV 1966, S. 684 ff.
Ermacora, Felix	Die Organisationsgewalt; in VdVDStRL Bd. 16 (1958), S. 191 ff.

Ermacora, Felix	Das Problem der Rechtssetzung durch internationale Organisationen; Bericht von Felix Ermacora, abgegeben auf der 11. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Innsbruck vom 1. bis 4. Mai 1969; in Heft 10 der Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht (1971), S. 51 ff.
Everling, Ulrich	Die ersten Rechtsetzungsakte der Organe der Europäischen Gemeinschaften; in BB 1959, S. 52 ff.
Everling, Ulrich	Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EWG als Rechtsproblem; Tübingen 1964
Everling, Ulrich	Zur Errichtung nachgeordneter Behörden der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, Karlsruhe 1965, S. 33 ff.
Ferrari, Giuseppe	Gli organi ausiliari; Milano 1956
Fischer, Fritz	Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Hamburg 1965
Fischer-Menshausen, Herbert	Die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern; in DÖV 1952, S. 673 ff.
Fleiner, Fritz	Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts; 2. Neudruck der 8. Auflage (Tübingen 1928), Aalen 1963
Focsaneanu, Lazar	Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies; in Organisation des Nations Unies et Organisations internationales générales; in Ann.fr.dr.int. 1957, S. 315 ff.
Forsthoff, Ernst	Gutachten; in Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 1, München 1952, S. 354 ff.

Forsthoff, Ernst	Lehrbuch des Verwaltungsrechts; 9. Auflage München-Berlin 1966
Friauf, Karl Heinrich	Die Staatenvertretung in supranationalen Gemeinschaften; Marburger rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen, Reihe A, Bd. 7, Marburg 1960
Fuss, Ernst-Werner	Zur Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Gemeinschaften; in DÖV 1964, S. 577 ff.
Ganshof van der Meersch, Walter Jean	Les Novelles - Droit des Communautés Européennes; Herausgeber: Ganshof v. d. Meersch; Brüssel 1969
Gaudet, Michel	Les problèmes juridiques; in La Comunità Economica Europea, Milano 1959, S. 272 ff.
Gaudet, Michel	Rôle et fonctionnement des institutions de la CEE; in Bull.Assoc.Jur.Europ. 1964, S. 9 ff.
Geck, Wilhelm Karl	Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in den Vereinigten Staaten von Amerika; in Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, Frankfurt 1952, S. 221 ff.
von Gerber, Karl Friedrich	Grundzüge des deutschen Staatsrechts; 3. Auflage Leipzig 1880
Gerbet, Pierre - Pegy, Daniel	La décision dans les Communautés européennes, Brüssel 1969
Gericke, Hans-Peter	Allgemeine Rechtsetzungsbefugnisse nach Art. 235 EWG-Vertrag; Dissertation Hamburg 1970
9. Gesamtbericht	9. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft. Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Brüssel 1966 (Zitiert als 9. Gesamtbericht 1966)
1. Gesamtbericht	1. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1967. Kommission der EGKS, EWG und EAG; Brüssel 1968 (Zitiert als 1. Gesamtbericht 1967)

3. Gesamtbericht	3. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1969. Kommission der EGKS, EWG und EAG; Brüssel 1970 (Zitiert als 3. Gesamtbericht 1969)
Gesetzessammlung	Les Codes et les lois spéciales les plus usuelles en vigeur en Belgique, herausgegeben von Jean Gervais und E. Mechelnyck; Bd. 3, Brüssel 1965
Giannini, M. S.	Corso di diritto amministrativo; Bd. 1 1965, Bd. 3 1967, Milano
Gierke, Otto	Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. I: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft; Berlin 1869
Gierke, Otto	Deutsches Privatrecht, Bd. I: Allgemeiner Teil und Personenrecht; Leipzig 1895
Glaesner, Hans Joachim	Die Übertragung rechtsetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis; in DÖV 1959, S. 653 ff.
Göttelmann, Wolfgang	Die Delegation hoheitlicher Befugnisse internationaler Organisationen und ihrer Organe. Ein Vergleich mit dem deutschen Recht; Dissertation Saarbrücken 1968
Grewe, Wilhelm	In welchem Rahmen wird sich die künftige Bundesgesetzgebung abspielen?; Referat, gehalten auf der Weinheimer Tagung am 22. und 23.10.1949; in Bundesrecht und Bundesgesetzgebung, Schriftenreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 1 Frankfurt 1950, S. 28 ff.
Groeben, Hans von der	Die Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung. A) Der norddeutsche Raum; in VerwArch. Bd. 49 (1958), S. 231 ff.

Groeben, Hans von der - Boeckh, Hans von	Handbuch für Europäische Wirtschaft; Loseblattsammlung mit Kommentar zum EWGV (Bd. 1 bis 5); Baden-Baden. Bonn. Frankfurt
Gruson, Michael	Die Bedürfniskompetenz; Berlin 1967
Haas, Diether	Ausschüsse in der Verwaltung; in VerwArch Bd. 49 (1958), S. 14 ff.
Haas, Ernst Bernard	The Uniting of Europe. Political, social and economical forces 1950 - 1957; London 1958
Haersolte, R.A.V. Baron van	Inleiding tot het Nederlandse Staatsrecht; Zwolle 1963
Hallstein, Walter	Die echten Probleme der europäischen Integration; in Kieler Vorträge N.F. Bd. 37, Kiel 1965
Hamann, Andreas	Die Bindung der staatlichen Organisationsgewalt an die Gesetzgebung; in NJW 1956, S. 1 ff.
Hamann, Andreas	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis; 2. Auflage Berlin. Neuwied. Darmstadt 1961 (Zitiert: GG-Kommentar)
Harnier, Otto	Kompetenzverteilung und Kompetenzübertragung zwischen Rat und Kommission unter Berücksichtigung der Einsetzung von Hilfsorganen im Recht der EWG; Dissertation 1970 Saarbrücken
Hassel, W.U. von	Formen der Beschlußfassung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in Formen der Willensbildung der Europäischen Gemeinschaften; Bd. 5 der Kölner Schriften zur politischen Wissenschaft, Frankfurt. Bonn 1965, S. 89 ff.
Hauriou, Maurice	Principes de Droit Public; 2. Auflage Paris 1916

Hauriou, Maurice	La Théorie de l'Institution et de la Fondation. Essai de Vitalisme social; in Cah.Nouv.Jour. Bd. 4 (1925), S. 1 ff.
Heinrichs, Wilhelm	Die Rechtsprechung zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland; in DVerwBl. 1954, S. 728 ff.
Hellmann, Rainer	Die Macht der Räte; in Der Volkswirt 1966, S. 2161 ff.
Herrnritt, Rudolf-Hermann von	Grundlehren des Verwaltungsrechtes; Tübingen 1921
Heydte, Friedrich-August Freiherr von der	Die politischen Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in Die Friedenswarte Bd. 54 (1957/1958), S. 1 ff.
Hoegner, Wilhelm	Die Verhandlungen des vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946; in BayVerwBl. 1963, S. 97 ff.
Holch, Georg	Der deutsche Bundesrat zur Rechtsetzung der EWG; in Europarecht 1967, S. 217 ff.
Hold-Ferneck, Alexander	Lehrbuch des Völkerrechts; 2. Teil, Leipzig 1932
Hölzl, Josef	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern; 3. Auflage München 1960
Houben, Petrus-H.J.M.	Les Conseils de Ministres des Communautés Européennes; Leyden 1964
Huber, Ernst	Wirtschaftsverwaltungsrecht; Bd. 1: 2. Auflage 1953 ; Bd. 2: 2. Auflage 1954, Tübingen
Hüttl, Adolf	Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden; in DÖV 1956, S. 483 ff.
Ipsen, Hans Peter	Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie; in DÖV 1955, S. 225 ff.
Ipsen, Hans Peter	Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht; in Aktuelle Fragen des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Europarechtliches Kolloquium 1964; Stuttgart 1965

Jaenicke, Günther	Die Sicherung des übernationalen Charakters der Organe internationaler Organisationen; in ZaöRVR Bd. 14 (1951/52), S. 46 ff.
Jaenicke, Günther	Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion); Struktur und Funktionen ihrer Organe; in ZaöRVR Bd. 14 (1951/52), S. 727 ff.
Jaenicke, Günther	Der übernationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in ZaöRVR Bd. 19 (1958), S. 153 ff.
Jaenicke, Günther	Supranationale Organisationen; in Wörterbuch des Völkerrechts von Karl Strupp und Hans-Jürgen Schlochauer, Bd. 3,2. Auflage Berlin 1962, S. 423 ff.
Jäger, Hans	Die Gemeinde in Frankreich; Stuttgart. Berlin 1941
Jansen, Gustav Josef	"Sachzusammenhang" und "Kompetenzverschiebung"; in DÖV 1955, S. 436 ff.
Jellinek, Georg	Allgemeine Staatslehre; 6. Neudruck der 3. Auflage (1914 Berlin) Darmstadt 1959
Jellinek, Georg	System der subjektiven öffentlichen Rechte; Neudruck der 2. Auflage (Tübingen 1919) Aalen 1964
Jellinek, Walter	Verwaltungsrecht; 3. Auflage Berlin 1931
Jenard, P.	Bericht zu dem Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Art. 200 des EWGV); herausgegeben vom Presse- und Informationsdienst der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1966
Jerusalem, Franz W.	Das Recht der Montanunion; Berlin. Frankfurt 1954
Jeukens, H.J.M.	Het Ambtenarenrecht, Deel IV des Handen Leerboek der Bestuurswetenschappen; Alphen aan den Rijn 1959

Jozeau-Marigné, Léon	Bericht im Namen des Rechtsausschusses über die juristischen Probleme der Konsultation des Europäischen Parlaments; in Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1967/68, Dok. Nr. 110 vom 8.8.1967 (Zitiert: Bericht 1)
Jozeau-Marigné, Léon	Bericht im Namen des Rechtsausschusses über die Gemeinschaftsverfahren zur Durchführung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts; in Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1968/69, Dok. Nr. 115 vom 30.9. 1968 (Zitiert: Bericht 2)
Kägi, Werner	Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates; Zürich 1945
Kaiser, Joseph H.	Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten; in Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, Karlsruhe 1965, S. 107 ff.
Kaufmann, Arthur	Analogie und "Natur der Sache"; Karlsruhe 1965
Kaufmann, Erich	Gutachten; in Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2 München 1953, S. 42 ff.
Kelsen, Hans	Allgemeine Staatslehre; Berlin 1925
Klein, Karl-Heinz	Übertragung von Hoheitsrechten; Berlin 1952
Kluwer, AE. E.	Staats- en administratiefrechtlijke Wetten, Nederlandse Wetgeving, deel A; Deventer 1968
Kovar, Robert	Le pouvoir reglémentaire de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier; Paris 1964
Kraushaar, Reinhold	Zur Kompetenz der Kommissionen der Europäischen Gemeinschaften zum Erlaß von Verordnungen; in DÖV 1959, S. 726 ff.
Krüger, Herbert	Allgemeine Staatslehre; 2. Auflage Mainz. Berlin. Köln 1966

Krueger, Paul - Mommsen, Theodor	Corpus iuris civilis. Institutiones. Digesta; Berolini 1922
Kruse, Hans	Implied powers and implied limitations; in ArchVölkR., Bd. 4 (1953/54), S. 169 ff
Küchenhoff, Erich	Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten und Verfassungsauslegung; in DVerwBl. 1951, S. 585 ff. und 617 ff.
Küchenhoff, Erich	Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung; in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 413 ff.
Lagrange, Maurice	L'ordre juridique de la CECA, vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice; in Rev.dr.publ. 1958, S. 841 ff.
Lagrange, Maurice	Les pouvoirs de la Haute Autorité et l'application du Traité de Paris; in Rev.dr.publ. 1961, S. 40 ff.
Lagrange, Maurice	Le rôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence; in Rev.March.Com. 1961, S. 33 ff.
Lahm, Kurt	Die ungeschriebenen Bundeszuständigkeiten nach der Staatsgrundordnung der BRD; Dissertation Mainz 1952/53
Landron, Pierre	Die Mitwirkung von Ausschüssen in der französischen staatlichen Verwaltung; in VerwArch. Bd. 49 (1958), S. 297 ff.
Landshut, Siegfried - Gaebler, Wolfgang	Politisches Wörterbuch; Tübingen 1958

Larenz, Karl	Richterliche Rechtsfortbildung als methodisches Problem; in NJW 1965, S. 1 ff.
Larenz, Karl	Methodenlehre der Rechtswissenschaft; 2. Auflage Berlin.Heidelberg 1969
Lassalle, Claude	Les Comités et l'évolution institutionnelle de la CEE; in Cah.dr. europ. 1968, S. 399 ff.
Laubadère, Andre de	Traité élémentaire de droit administratif; Bd. 1 und 2: 4. Auflage Paris 1967; Bd. 3: 3. Auflage Paris 1966
Lautenschlager, Hans	Bericht im Namen des Rechtsausschusses über die Gewährung von Rechtsschutz sowie die Herstellung und Wahrung der Rechtseinheit im Bereich des europäischen Zoll- und Handelsrechts und über die damit zusammenhängenden juristischen und institutionellen Probleme; in Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1969/70, Dok. Nr. 129 vom 17.11. 1969
Leibholz, Gerhard - Rinck, Hans Justus	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (Zitiert als GG-Kommentar); 3. Auflage Köln.Marienburg 1968
Letourneur, Maxime	La décentralisation en France; in Rev.int.dr.comp. 1956, S. 608 ff.
Lindberg, Leon N.	The political dynamics of European Economic Integration; Stanford.London 1963

Liszt, Franz von - Fleischmann	Das Völkerrecht; 12. Auflage Berlin 1925
Loewenstein, Karl	Gutachten; in Der Kampf um den Wehrbeitrag; Bd. 2 München 1953, S. 337 ff.
Loewenstein, Karl	Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten; Berlin.Göttingen.Heidelberg 1959
Lulling, Astrid	Bericht im Namen des Landwirtschaftsausschusses über den Vorschlag der EWG-Kommission an den Rat für eine Richtlinie über die Einführung gemeinschaftlicher Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Untersuchung von Futtermitteln,.....; Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1967/68, Dok. Nr. 129 vom 17.10.1967
Maas, Hermann H.	Enkele opmerkingen over de Raad van Ministers in de Europese Gemeenschappen; in Soc.Econ.Wetg. 1960, S. 127 ff.
Maas, Hermann H.	Wetgevingskroniek - Europa, Europese Economische Gemeenschap; in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 239 ff.
Maas, Hermann H.	La Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants; in Cah.dr.europ. 1966, S. 343 ff.
Maas, Hermann H.	Delegatie van Bevoegdheiden in de Europese Gemeenschappen; in Soc.Econ.Wetg. 1967, S. 1 ff.
Majerus, Pierre	L'Etat Luxembourgeois. Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif; Luxembourg 1959
Malberg, R. Carré de	Contribution à la Théorie générale de l'Etat; Bd. 1 Paris 1920
Mangoldt, Hermann von	Gutachten; in Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2 München 1953, S. 620 ff.

Mangoldt, Hermann von - Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz; Bd. 1: 1957, Bd. 2: 1964, 2. Auflage Berlin.Frankfurt (Zitiert als GG-Kommentar)
Marquis de Sainte-Hermine	Traité de l'Organisation communale et des élections municipales; Paris 1860
Maspetiol, Roland	L'Organisation municipale; Paris 1934
Maspetiol, Roland - Laroque, Pierre	La tutelle administrative; Paris 1930
Mast, André	Précis de droit administratif Belge; Brüssel 1966
Mathijsen, Pierre	Le droit de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier; Den Haag 1958 (Zitiert: CECA)
Matthies, Heinrich	Das Recht der EGKS und die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten; in JZ 1954, S. 305 ff.
Maunz, Theodor	Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten; in DÖV 1950, S. 643 ff.
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch; 16. Auflage München 1968
Maunz, Theodor - Dürig, Günter	Kommentar zum Grundgesetz; Berlin.München 1969 (Zitiert: GG-Kommentar)
Mayer, Otto	Deutsches Verwaltungsrecht; Bd. 1, 3. Auflage München.Leipzig 1924
Meibom, Hanspeter von	Die Rechtsetzung durch die Organe der Europäischen Gemeinschaften; in BB 1959, S. 127 ff.
Meibom, Hanspeter von	Beiträge zum Europarecht; in NJW 1965, S. 465 ff.
Meibom, Hanspeter von	Lückenfüllung bei den Europäischen Gemeinschaftsverträgen - Zur Anwendung des Art. 235 EWGV; in NJW 1968, S. 2165 ff.
Meier, Gert	Das Recht internationaler Organisationen zur Schaffung und Bevollmächtigung eigener Organe; in ArchVölkR. Bd. 12 (1964/65), S. 14 ff.

b) Die Festlegung von Kriterien für die Regelung und Durchführung der Erstattungen (Art. 23 IV und 43 lit. d zweiter Halbsatz der VO Nr. 3)
c) Die Aufstellung von Listen für die einzelnen Leistungen (Art. 19 IV VO Nr. 4 in Verb. mit Art. 19 V VO Nr. 3)
d) Die Festlegung von Rechtsvorschriften und Leistungsgruppen, für die bestimmte Verrechnungsmethoden anwendbar sind (Art. 29 II VO Nr. 4)
e) Den Erlaß von Verfahrensvorschriften (Art. 46 VO Nr. 4)
f) Die Regelung der Methoden zur Bestimmung der Berechnungsgrundlagen für die zu gewährenden Leistungen (Art. 7e III und 74 IV VO Nr. 4)

Insoweit hat die Verwaltunskommission Rechtsetzungsbefugnisse zum Erlaß von Durchführungsmaßnahmen (ebenso Däubler in DVerwBl 1966, S. 663, der aber die Übertragung dieser Befugnisse für vertragswidrig hält; Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 94 spricht von Hoheitsbefugnissen der Verwaltungskommission; Maas in Soc. Econ. Wetg. 1967, S. 14: Verordnungsbefugnisse der Verwaltungskommission; Ribas, Politique Sociale (1969), S. 165 f: pouvoir de decision.). Die Übertragung kann aber - wie oben dargelegt - als mit den Vertragsgrundsätzen vereinbart und damit als zulässig angesehen werden.

C: Beratende Ausschüsse

Diese Ausschüsse haben die Aufgabe, die Kommission und z.T. auch den Rat durch die Durchführung von Untersuchungen bestimmter Problemkreise, die Abgabe von Gutachten und Stellungnahmen bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen. Im Gegensatz zu den Verfahrensausschüssen kommt den Stellungnahmen dieser Ausschüsse aber keine Rechtswirkung zu. Zum Erlaß von Regelungen sind sie nicht befugt.
Bei den Vertretern der Mitgliedstaaten, die gemäß den Einsetzungsregelungen in die Ausschüsse entsandt werden, handelt es sich regelmäßig um Beamte der nationalen

Regierungen.

1 Beirat der Euratom-Versorgungsagentur (Art. 1o der Satzung der Euratom-Versorgungsagentur, gemäß Art. 54 Satz 2 EAGV vom Rat am 6.11.1958 erlassen; ABl. 6.12.1958, S. 534 ff). Der Beirat erleichtert durch Stellungnahmen und Informationen der Agentur die Erfüllung ihrer Aufgaben. Allerdings hat er schon lange nicht mehr getagt, ist aber noch existent. Er wird gebildet aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter Vorsitz eines für Euratom-Fragen zuständigen Kommissionsvertreters.

2 Besonderer Ausschuß für die Beziehungen der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Freihandelszone (eingesetzt auf der Ratssitzung am 16.3.1959), der aus Vertretern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und einem Kommissionsvertreter als Ausschußvorsitzenden gebildet wird.

3 Ausschuß für Konjunkturpolitik (eingesetzt durch die insbesondere auf Grund von Art. 1o3 EWGV erlassene Entscheidung des Rates vom 9.3.196o in ABl. Nr. 31 vom 9.5.196o, S. 764 f). Der Ausschuß, dem drei Vertreter der Kommission und der einzelnen Mitgliedstaaten angehören, unterstützt die Kommission bei der Ausübung der Befugnisse nach Art. 1o3 EWGV. Die Gutachten des Ausschusses werden der Kommission vorgelegt. Sie leitet sie an den Rat weiter. Anhand der Gutachten erarbeitet die Kommission entsprechende Vorschläge, die sie dem Rat unterbreitet (vgl. Überblick der Räte, Bd. 1, S. 5o f)

4 Beratender Ausschuß auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer (eingesetzt durch Art. 28 ff der insbesondere auf Grund der Art. 48 und 49 EWGV erlassenen RatsVO Nr. 15 vom 16.8.1961 in ABl. Nr. 57 vom 26.8.1961, S. 1o73 ff, deren Regelung wörtlich durch die Art. 39 ff der RatsVO. Nr. 38 vom 25.3.1964 in ABl. Nr. 62 vom 17.4.1964, S. 965 ff übernommen wurden). Allgemein läßt sich nach den Verordnungen Nr. 15 und 38 die Aufgabe des Ausschusses in der Weise umschreiben, daß er die Kommission bei der Prüfung derjenigen Aufgaben zu unter-

Much, Walter	Die Amtshaftung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl; Frankfurt 1952
Much, Walter	Entwicklungstendenzen des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl; in Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 22, Berlin 1964, S. 97 ff. (Zitiert: EGKS)
Münch, Fritz	Zur Systematik der Organe der Europäischen Gemeinschaften; in Festschrift für W. Schätzel, Düsseldorf 1960, S. 339 ff.
Münch, Fritz	Föderalismus, Völkerrecht und Gemeinschaften; in DÖV 1962, S. 649 ff.
Nawiasky, Hans	Allgemeine Staatslehre; Bd. 2 Teil 2: Staatsgesellschaftslehre, Einsiedeln 1955; Bd. 3: Staatsrechtslehre, Einsiedeln 1956
Nederlands Bestuursrecht	Nederlands Bestuursrecht; Bd. 1: Algemeen Deel (bewerkt van A.N. Donner), Alphen aan den Rijn 1967; Bd. 3: Economisch en Sociaal Bestuur (bewerkt van F.F.X. Cerutti, W.C.L. van der Grinten onder medewerking van C.H. Schonten), Alphen aan den Rijn 1964
Neri, Sergio	Sull' Interpretazione dei trattati nel diritto internazionale; Milano 1958
Nicolaysen, Gert	Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften; in Europarecht 1966, S. 129 ff.
N.N.	De Grondwet; 11. Auflage Zwolle 1964
N.N.	Les organes subsidiaires dans la CEE; in Ann.fr.dr.int. 1962, S. 772 ff.
Noel, Emile	La Fusion des Institutions et la Fusion des Communautés Européennes; Nancy 1966

Noel, Emile	Le Comité des représentants permanents; in Institutions communautaires et Institutions nationales dans le développement des Communautés, Brüssel 1968 (deutsche Übersetzung in Europarecht 1967, S. 24 ff.)
Noel, Emile - Etienne, Henri	Quelques considérations sur la déconcentralisation et la délégation du pouvoir de décision dans la CEE; in Rev.March.Com. 1967, S. 127 ff.
Obermayer, Klaus	Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt; Stuttgart.München 1956
Obermayer, Klaus	Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden; in JZ 1956, S. 625 ff.
Odent, Raymond	Contentieux Administratif; Bd. 1, 2. Auflage Paris 1965/66
Ogg, Frederic A. - Ray, P. Orman	Introduction to American Government; 10. Auflage New York 1951
Olmi, Giancarlo	Les Règlements du Conseil de la CEE en date du 4 avril 1962 établissant une organisation commune des marchés agricoles; in Soc.Econ.Wetg. 1962, S.281 ff.
Olmi, Giancarlo	La mise en oeuvre par la CEE de l'organisation des marchés agricoles; in Rev. March.Com. 1963, S. 420 ff.
Olmi, Giancarlo	Rôle respectif des institutions communautaires et nationales dans la mise en oeuvre de la politique agricole commune; Exposé Brüssel 1966 (Zitiert: Exposé)
Ophüls, Carl Friedrich	Über die Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsverträge; in Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961, S. 279 ff.
Ophüls, Carl Friedrich	Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts; in NJW 1963,S.1697 ff.

Ophüls, Carl Friedrich	Besprechung der Monographie von Rabe (Verordnungsrecht); in NJW 1964, S.968
Ossenbühl, Fritz	Verwaltungsvorschriften und Gesetz; Bad Homburg.Berlin.Zürich 1968
Patras, Luc P.	L'interprétation en droit public interne; Athen 1962
Pescatore, Pierre	Les aspects fonctionnels de la Communauté Economique Européenne, notamment les sources du droit; in Les aspects juridiques du Marché Commun, Bd. 8 der Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège, 1958
Pescatore, Pierre	La Cour en tant que jurisdiction fédérale et constitutionnelle, Hauptreferat gehalten auf der Arbeitstagung Köln vom 24. bis 26.4.1963; in Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Bd. 1 der Kölner Schriften zum Europarecht, Köln.Berlin. Bonn.München 1965, S. 520 ff.
Pescatore, Pierre	La répartition des compétences et des pouvoirs entre les Etats Membres et les Communautés Européennes; Brüssel 1967 (maschinenschriftliche Vervielfältigung)
Peters, Hans	Lehrbuch der Verwaltung; Berlin.Göttingen.Heidelberg 1949
Petzold, Herbert	Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften; Göttingen 1966
Pierandrei, Franco	L'Organisation constitutionnel; in La Constitution Italienne de 1948, Paris 1950
Poelje, G.A. van	Inleiding tot het Bestuursrecht; Alphen aan den Rijn 1968
Pot, C.W. van der	Handboek van het Nederlandse Staatsrecht; 8. Auflage Zwolle 1968 (Bearbeiter A.M. Donner)

Preuss, Hugo	Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften; Berlin 1889
Prieur, Raymond	Les Rélations internes et externes de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier; Paris 1958
Prior, Harm	Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien; Stuttgart 1968
Quadri, Rolando - Monaco, Riccardo - Trabucchi, Alberto	Trattato istituvo della Communità economica europea - Commentario; Bd. 1 bis 3, Milano 1965
Quadri, Rolando	Diritto internazionale pubblico; Palermo 1960, 3. Auflage
Rabe, Hans-Jürgen	Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Dissertation Hamburg 1963
Radbruch, Gustav	Die Natur der Sache als juristische Denkform; in Festschrift für Laun, Hamburg 1948, S. 157 ff.
Rasch, Ernst	Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten; in DÖV 1957,S.337 ff.
Rasch, Ernst	Die Behörde; in VerwArch. Bd. 50 (1959), S. 1 ff.
Rasch, Ernst	Die staatliche Verwaltungsorganisation; Köln.Berlin.München 1967
Reifferscheid, Albert	Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments; Hangelar 1966
Renard, Georges	La Théorie de l'Institution. Essai d'Ontologie juridique; Bd. 1: Partie juridique; Paris 1930
Reuter, Paul	Les Organes subsidiaires des Organisations Internationales; in Hommage d'une Génération de Juriste au Président Basdevant, Paris 1960, S. 415 ff.
Reuter, Paul	Droit international public; Paris 1963

Reuter, Paul	Organisations Européennes; Paris 1965
Reuter, Paul	Institutions Internationales; 6. Auflage Paris 1969
Ribas, Jacques Jean	La Politique Sociale des Communautés Européennes; Paris 1969
Richter, Lutz	Die Organisationsgewalt. Verwaltungsreform und Rechtsstaat; Leipzig 1926
Riese, Otto	Das Sprachenproblem in der Praxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften; in Festschrift für Hans Dölle, Bd. 2 Tübingen 1963, S. 507 ff.
Ringelmann, Richard	In welchem Rahmen wird sich die künftige Bundesgesetzgebung abspielen?; Referat, gehalten auf der Weinheimer Tagung am 22. und 23.10.1949, in Bundesrecht und Bundesgesetzgebung, Schriftenreihe zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Bd. 1 Frankfurt 1950, S. 13 ff. (Zitiert: Bundesgesetzgebung)
Riphagen, W.	De juridische Structuur der Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal; Leiden 1955
Rittstieg, Helmut	Wirtschaftsverbände und Europäische Gemeinschaften. Eine Untersuchung zur institutionalisierten Interessenvertretung; Bd. 3 der Schriftenreihe zur europäischen Integration, Hamburg 1967
Rivero, Jean	Droit Administratif; 3. Auflage Paris 1965
Roethe, Eberhard	Die Ausführungsverordnung im heutigen Staatsrecht; in Arch.öff.R. Bd. 20 N.F. (1931), S. 194 ff. und 321 ff.
Rolland, Louis	Précis de droit administratif; 11. Auflage Paris 1957
Romano, Santi	L'Ordinamento giuridico; 2. Nachdruck der 2. Auflage (1946) Firenze 1962

Rousseau, Charles	Principes généraux de droit international public; Paris 1944
Rouyer-Hameray, Bernard	Les Compétences implicites des Organisations Internationales; Bibliothèque de droit international, Bd. 25 Paris 1962
Rupp, Hans Heinrich	Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre; Tübingen 1965
Sandulli, Aldo M.	Manuale di diritto amministrativo; 8. Auflage Napoli 1964
Sangiacomo, Vittorio Olivieri	L'articolo 97 della Constituzione e i regolamenti di organizzazione; Foro It. Bd. 71 (1948), Spalten 113 ff.
Sawer, Geoffrey	"Implied powers" in bundesstaatlichen Verfassungen des britischen Commonwealth; in ZaöRVR Bd. 20 (1960), S. 562 ff.
Scerni, Mario	Personalità giuridica internazionale ed autonomia normativa; in Riv.Dir.Int. 1931, S. 189 ff.
Schack, Friedrich	Die Verlagerung der Gesetzgebung im gewaltenteilenden Staat; in Festschrift für Karl Haff, Innsbruck 1950, S.332 ff
Schack, Friedrich	Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden; in JZ 1956, S. 625 ff.
Schack, Friedrich	Ausführungsverordnungen und gesetzesergänzende Verordnungen; in JZ 1964, S. 252 ff.
Schambeck, Herbert	Der Begriff der "Natur der Sache". Ein Beitrag zur rechtsphilosophischen Grundlagenforschung; Wien 1964
Scheuner, Ulrich	Die Rechtsetzungsbefugnisse internationaler Gemeinschaften; in Festschrift f Alfred Verdross, Wien 1960, S. 229 ff.

Schiappoli, Giorgio — Codice della Amministrazione locale; Napoli 1956

Schibel, Roland — Bemerkungen zu den Absichtserklärungen der EWG-Kommission; in BB 1962, S. 1350 ff.

Schlochauer, Hans-Jürgen — Die Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen; in ArchVölkR Bd.1 (1948/49), S. 331 ff.

Schlochauer, Hans-Jürgen — Zur Frage der Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl; in Festschrift für Hans Wehberg, Frankfurt 1956, S. 361 ff.

Schlochauer, Hans-Jürgen — Öffentliches Recht. Grundzüge des Bundesstaatsrechts und des allgemeinen Verwaltungsrechts in der BRD unter Berücksichtigung der Verbindung zum Völkerrecht. Karlsruhe 1957

Schlochauer, Hans-Jürgen — Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten; in ArchVölkR Bd. 11 (1963), S.1 ff.

Schlochauer, Hans-Jürgen — Besprechung des Buches von Bernard Rouyer-Hameray (Les Compétences implicites des Organisations Internationales); in ArchVölkR Bd. 12 (1964/65), S. 237

Schlochauer, Hans-Jürgen — Der Rechtsschutz gegenüber der Tätigkeit internationaler und übernationaler Behörden; Frankfurt 1952

Schmidt-Bleibtreu, Bruno - Klein, Franz — Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; Neuwied. Berlin 1967 (Zitiert: GG-Kommentar)

Schumacher, Detlef — Die Ausfüllung von Kompetenzlücken im Verfassungsrecht der Europäischen Gemeinschaften; in AWD-BB 1970, S. 539 ff.

Schumacher, Hermann — Das Verfahren zur Durchführung der Art. 85 und 86 des EWGV; in Kartelle und Monopole im modernen Recht; Beitrag, erstattet für die Internationale Kartellrechtskonferenz in Frankfurt Juni 1960; Karlsruhe 1961, Bd.1, S.347 ff.

Schunk, E. - de Clerck, H.	Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder; 2. Auflage Sieburg 1967
Schwartz, Bernard	American Constitutional Law; Cambridge 1955
Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, Hans Albrecht	Some Aspects of the Influence of Procedure and Composition on the Material Achievements of International and Supranational European Organizations; Bonn 1954
Seidel-Hohenveldern, Ignaz	Das Recht der Internationalen Organisationen; Köln.Berlin.Bonn.München 1967
Seidel-Hohenveldern, Ignaz	Völkerrecht; 2. Auflage Köln.Berlin. Bonn.München 1969
Sereni, Angelo Piero	Diritto Internazionale; Bd. 2: Organizzazione internazionale; Teil 2; Milano 1960
Seydel, Max von - Piloty, Robert	Bayerisches Staatsrecht, Bd. I; 3. Auflage Tübingen 1913
Seyersted , Finn	Jurisdiction over Organs and Officials of States, the Holy Sea and Intergovernmental Organizations; in Int.Comp. Law Quart. Bd. 14 (1965), S. 31 ff. und 493 ff.
Simson, Werner von	Der Gerichtshof und unbestimmte Rechtsbegriffe; Hauptreferat, gehalten im Arbeitskreis I der Europäischen Arbeitstagung Köln vom 24. bis 26.4.1963, in Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Bd. 1 der Kölner Schriften zum Europarecht, Köln.Berlin.Bonn.München 1965, S. 396 ff.
Smend, Rudolf	Gutachten; in Der Kampf um den Wehrbeitrag; Bd. 2 München 1953, S. 563 ff.
Spanner, Hans	Organisationsgewalt und Organisationsrecht; in DÖV 1957, S. 640 ff.

Steindorff, Erich	Die Vertragsziele der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl als Rechtsvorschriften und Richtlinien; in Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht; Bd. 2 Karlsruhe 1958, S. 94 ff.
Strobel, Käte	Bericht im Namen des Landwirtschaftsausschusses über die Befugnisse der EWG-Kommission bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik; in Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1961/62, Dok. Nr. 119 vom 20.12.1961 (Zitiert: Strobel-Bericht 1)
Strobel, Käte	Bericht über den 9. Gesamtbericht der Kommission der EWG und die Tätigkeit der Gemeinschaften; in Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1966/67, Dok. Nr. 110 vom 10.10.1966 (Zitiert: Strobel-Bericht 2)
Süsterhenn, Adolf - Schäfer, Hans	Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz; Koblenz 1950 (Zitiert: Verf. RhlPf-Kommentar)
Tammes, A.J.P.	Decisions of International Organs as a source of International Law; in Rec. des Cours 1958 Teil 2, S. 261 ff.
Tesauro, Alfonso	Istituzioni di Diritto Pubblico; Bd. 1: Diritto Constituzionale; Napoli 1954
Thierfelder, Hermann	Die Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung - Möglichkeiten, Bewährung, Grenzen. B) Der süddeutsche Raum; in VerwArch Bd. 49 (1958), S. 249 ff.
Tollenaere, Victor de	Nieuwe Commentaar op de Gemeentewet; Bd. 1 Kartrijk 1956
Tomuschat, Christian	Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften; Köln.Berlin 1964
Triepel, Heinrich	Die Kompetenzen des Bundesstaates und

	die geschriebene Verfassung; in Festgabe für Paul Laband, Bd. 2 Tübingen 1908, S. 247 ff.
Triepel, Heinrich	Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine kritische Studie; Stuttgart.Berlin 1942
Ulmer, Peter	Der Unternehmensbegriff im Vertrag der EGKS; Heidelberg 1960
Ungerer, Werner	Le régime institutionnel des Communautés Européennes; in Sciences humaines et integration européenne; Leyden 1960, S. 267 ff.
Vedel, Georges	Droit Administratif; 3. Auflage Paris 1964
Vedel, Georges	Cours de droit administratif; Paris 1965/66 (policopier)
Vegting, Wilhelmus Gerardus	Het algemeen nederlands Administratiefrecht; Alphen aan den Rijn 1954
Ventura, Sergio	Principes de droit agraire communautaire; Brüssel 1967
Verdross-Drossberg, Alfred	Règles Générales du Droit International de la Paix; in Rec. des Cours Bd. 30 (1929), Teil V, S. 271 ff.
Verdross-Drossberg, Alfred	Völkerrecht; 5. Auflage Wien 1964
Verhandlungen	Die Verhandlungen des vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946; in BayVerwBl. 1963, S. 97 ff.
Visscher, Charles de	L'Interprétation judiciaire des Traités d'Organisation internationale; Riv.Dir. Int. Bd. 41 (1958), S. 177 ff.
Visscher, Charles de	Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public; Paris 1963
Visscher, Paul de	La CECA et les Etats Membres; in Actes officiels du Congrès international

	d'études sur la Communauté du Charbon et de l'Acier, Bd. 2, Milano 1957, S. 9 ff.
Vitta, Cino	Diritto Amministrativo; 3. Auflage Torino 1949
Vitta, Edoardo	La validité des Traités Internationaux; Leiden 1940
Voigt, Alfred	Ungeschriebenes Verfassungsrecht; in VdVDStRL Bd. 10 (1952), S. 33 ff.
Wagner, Heinz	Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften; Köln.Berlin.Bonn.München 1965
Wagner, Heinz	Die Vorstellung der Eigenständigkeit in der Rechtswissenschaft; Berlin 1967
Waline, Marcel	Droit Administratif; 9. Auflage Paris 1963
Wengler, Wilhelm	Völkerrecht; 2 Bände Berlin.Göttingen. Heidelberg 1964
Wigny, Pierre	Droit Constitutionnel; 2 Bände Brüssel 1952
Wigny, Pierre	Droit Administratif. Principes Généraux; 4. Auflage Brüssel 1962
Willoughby, Westel Woodbury	The Constitutional Law of the United States; Bd. 1, 2. Auflage New York 1929
Wilkin, Robert	Précis du Droit Communal; Brüssel 1959
Wirsing, Erich	Probleme supranationaler Wirtschaftsverwaltung; in Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 22 Berlin 1964, S. 130 ff.
Wirsing, Erich	Aufgaben und Stellung der Kommission in der Verfassungsstruktur der EWG; in Formen der Willensbildung der Europäischen Gemeinschaften; Bd. 5 der Kölner Schriften zur politischen Wissenschaft, Frankfurt.Bonn 1965, S. 49 ff. (Zitiert: Kommission)

Wohlfarth, Ernst	Von der Befugnis der Organe der EWG zur Rechtsetzung; in JbIntR Bd. 9 (1961), S. 12 ff.
Wohlfarth, Ernst - Everling, Ullrich - Glaesner, Hans-Joachim - Sprung, R.	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft - Kommentar zum Vertrag; Berlin.Frankfurt 1960
Wolff, Hans Julius	Verwaltungsrecht. Ein Studienbuch; Bd. 1: 7. Auflage 1968; Bd. 2: 2. Auflage 1967, München.Berlin
Wolgast, Ernst	Das gesamte deutsche Recht in systematischer Darstellung; Teil XIII: Völkerrecht; Berlin 1934
Zanobini, Guido	Corso di diritto amministrativo; Bd. 1: 8. Auflage 1958; Bd. 3: 5. Auflage 1957; Milano
Zemanek, Karl	Internationale Organisationen als Handlungseinheiten in der Völkerrechtsgemeinschaft; ÖstZöffR Bd. 7 (1956),S.335 ff.
Zemanek, Karl	Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen; Wien 1957
Zemanek, Karl	Was kann die Vergleichung staatlichen öffentlichen Rechts für das Recht der internationalen Organisationen leisten?; in ZaöRVR Bd. 24 (1964), S. 453 ff.
Zuleeg, Manfred	Die Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrechts; in Europarecht, 1969, S. 97 ff.
Zweigert, Konrad	Rechtsvergleichung als universale Interpretationsmethode; in RabelsZ Bd. 15 (1949/50), S. 5 ff.
Zweigert, Konrad	Der Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten; in RabelsZ Bd. 28 (1964), S. 601 ff.

A B K Ü R Z U N G S V E R Z E I C H N I S

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abk.gemeins.Organe	Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften vom 25.3. 1957
Anm.	Anmerkung
Ann.fr.dr.int.	Annuaire français de droit international
Arch.öff.R.	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchVölkR.	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
AStV	Ausschuß der Ständigen Vertreter
AWD-BB	Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters
BayVerwBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
Bd.	Band
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BRD	Bundesrepublik Deutschland
Bull.Assoc.Jur.	Bulletin de l'Association des Juristes
Europ.	Européens
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG Rechtspr.	Sammlung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwG Rechtspr.	Sammlung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise

Cah.dr.europ.	Cahiers de droit européen
Cah.Nouv.Jour.	Cahiers de la Nouvelle Journée
CEE	Communauté Economique Européenne
CIJ	Cour internationale de justice
CIJ - MPD	Cour internationale de justice. Mémoires, plaidoiries et documents
Com.Europ.	Communauté Européenne (Zeitschrift)
C.M.L.Rev.	Common Market Law Review
COCOR	Commission de Coordination du Conseil de Ministres
CPJI	Cour Permanente de Justice Internationale
CPJI Sér.	Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVerwBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäisches Parlament
etc.	et cetera
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGH Rechtspr.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

f., ff.	folgend, folgende
Foro It.	Il Foro Italiano
FusV	Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8.4.1965
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HB	Hohe Behörde (der EGKS)
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
I.C.J.Rep.	Cour internationale de justice. Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn, im eigentlichen Sinn
IGH	Internationaler Gerichtshof
Int.Comp.Law Quart.	The International and Comparative Law Quarterly
IStGH	Internationaler Ständiger Gerichtshof
i.w.S.	im weiteren Sinn
JbIntR	Jahrbuch für internationales Recht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kom.	Kommentar
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
NJW	Neue juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
ÖstZöffR.	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht

OVG	Oberverwaltungsgericht
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rec.des Cours	Recueil des Cours
Rdz.	Randziffer
Rev. adm.	Revue administrative
Rev.dr.publ.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rev.gén.dr.int.	Revue générale de droit international public
Rev.int.dr.comp.	Revue internationale de droit compare
Rev.March.Com.	Revue du Marché commun
Richtl.	Richtlinie
Riv.Dir.Europ.	Rivista di Diritto Europeo
Riv.Dir.Int.	Rivista di Diritto Internazionale
RS	Rechtssache
S.	Seite
Soc.Econ.Wetg.	Sociaal Economische Wetgeving
sog.	sogenannt
u.a.	unter anderem
v.	versus, vom, von
VN	Vereinte Nationen
Verf.	Verfassung
vgl.	vergleiche
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VerwGH, VGH	Verwaltungsgerichtshof
VerwRechtspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VdVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VO	Verordnung

WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
Zeitschr.int.R.	Zeitschrift für internationales Recht
z.T.	zum Teil

ERSTES KAPITEL : ZUM GEGENSTAND DER ARBEIT

§ 1 DIE VERTRAGLICH AUSDRÜCKLICH GEREGELTEN AUSSCHÜSSE

A Die einzelnen benannten Ausschüsse

In den Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft[1], zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom)[2] und über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl[3] sind außer den in Art. 4 I EWGV, 3 I EAGV und 7 EGKSV genannten Hauptorganen der Gemeinschaften zwölf weitere Organe vorgesehen worden[4], die in den Vertragsbestimmungen zumeist als Ausschüsse bezeichnet worden sind[5] und deren Aufgaben in der Regel in der Unterstützung der Kommission oder

---

1) EWGV vom 25.3.1957, BGBl. 1957, Bd. II, S. 766; in Kraft getreten am 1.1.1958, BGBl. 1958, Bd. II, S. 1

2) EAGV vom 25.3.1957, BGBl. 1957, Bd. II, S. 1014; in Kraft getreten am 1.1.1958, BGBl. 1958, Bd. II, S. 1

3) EGKSV vom 18.4.1951, BGBl. 1952, Bd. II, S. 447; in Kraft getreten am 25.7.1952, BGBl. 1952, Bd. 2, S. 978

4) Diese Zahl ergibt sich heute, nachdem verschiedene parallel bei den Gemeinschaften bestehende Ausschüsse gemäß dem Abkommen über Gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften vom 25.3.1957, BGBl. 1957, Bd. II, S. 1156 -Abk. Gemeins.Organe- und dem Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8.4.1965, ABl. Nr. 152 vom 13.7.1967, S. 2 ff.; in Kraft getreten am 1.7.1967 gemäß Bekanntmachung vom 13.7.1967, ABl. Nr. 152/1967, S. 1 -FusV- zusammengelegt worden sind: so die Wirtschafts- und Sozial-Ausschüsse der Art. 193 EWGV und 165 EAGV gemäß Art. 5 Abk. Gemeins. Organe; die Kontrollausschüsse der Art. 206 EWGV und 180 EAGV und der Präsidentenausschuß des Art. 78 § 3 II EGKSV gemäß Art. 22 FusV; Art. 4 FusV sieht jetzt einen AStV bei dem gemeinsamen Rat der Europäischen Gemeinschaften vor, der die vertraglich nicht geregelte COCOR des Besonderen Ministerrats der EGKS und die in den Art. 151 II EWGV und 121 II EAGV vorgesehenen, in der Praxis bereits eine Einheit bildenden -Houben, Les Conseils (1964), S. 148- Ausschüsse der Ständigen Vertreter abgelöst hat.

5) Abweichend sprechen Art. 31 EAGV von einer Gruppe wissenschaftlicher Sachverständigen, Art. 47 und 197 II EWGV von der Fachlichen Gruppe Landwirtschaft des WSA und Art. 83 Satz 2 und 197 II EWGV von der Fachlichen Gruppe Verkehr des WSA

oder des Rates bestehen[1]. Im einzelnen handelt es sich um die folgenden Ausschüsse:

1. Der Wirtschafts und Sozial-Ausschuß (Art. 193 EWGV, 165 EAGV, Art. 5 Abk.Gemeins.Organe), der zur Unterstützung von Rat und Kommission beratend tätig wird (Art. 4 II EWGV, 3 II EAGV).
2. Der Ausschuß der Ständigen Vertreter (Art. 151 II EWGV, 121 II EAGV, 4 FusV), eingesetzt als Hilfsorgan des Rates.
3. Kontrollausschuß (Art. 206 EWGV, 180 EAGV, 78 § 3 II EGKSV, 22 FusV), der zur Überprüfung des Haushalts der Gemeinschaftsorgane eingesetzt worden ist.
4. Beratender Ausschuß für Verkehrsfragen bei der Kommission (Art. 83 EWGV)
5. Beratender Währungsausschuß zur Unterstützung von Rat und Kommission (Art. 105 II EWGV)
6. Besonderer Ausschuß zur Unterstützung der Kommission bei den von ihr geführten Zollverhandlungen mit dritten Ländern über den Gemeinsamen Zolltarif (Art. 111 Ziff. 2 Satz 3 EWGV)
7. Besonderer Ausschuß für die Verhandlungen der Kommission mit dritten Ländern über den Abschluß von Handelsabkommen (Art. 113 III Satz 2 EWGV)
8. Ausschuß für den Europäischen Sozialfonds (Art. 124 II EWGV), der die Kommission bei der Fondsverwaltung unterstützt.
9. Schiedsausschuß für Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Erteilung von Lizenzen (Art. 18 EAGV)
10. Sachverständigengruppe für Volksgesundheit zur Unterstützung der Kommission (Art. 31 EAGV)
11. Ausschuß für Wissenschaft und Technik, bei der Kommission zu ihrer Beratung errichtet (Art. 134 EAGV)
12. Beratender Ausschuß bei der Hohen Behörde (Art. 18 EGKSV)

Die genannten Bestimmungen lassen keinen Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit der Einrichtung der in ihnen genannten Ausschüsse, so daß darauf im Folgenden nicht mehr eingegangen wird.

---

1) Eine Sonderstellung nehmen der Kontrollausschuß der Europäischen Gemeinschaften nach Art. 22 FusV und der Schiedsausschuß nach Art. 18 EAGV ein, die nicht zur Unterstützung von Kommission oder Rat tätig werden.

B Die vertraglichen Einsetzungsermächtigungen

Außer den Vorschriften über die Einsetzung bestimmter, konkret benannter Ausschüsse enthalten die Verträge Bestimmungen, die zur Einsetzung nach ihrem sachlichen Tätigkeitsbereich umschriebener Ausschüsse ermächtigen. Nach Art. 5 II und III Abk. Gemeins. Organe und Art. 197 EWGV werden vom WSA fachliche Gruppen für die Hauptsachgebiete des EWGV eingesetzt. Auf Grund dieser Einsetzungsermächtigung hat der WSA acht fachliche Gruppen eingerichtet:

1. Fachliche Gruppe für Landwirtschaft (bereits in Art. 47 und 197 II EWGV genannt)
2. Fachliche Gruppe für Wirtschaftsfragen
3. Fachliche Gruppe für Verkehr (bereits in Art. 83 Satz 2 und 197 II EWGV genannt)
4. Fachliche Gruppe für Sozialfragen
5. Fachliche Gruppe für selbständige Tätigkeiten und Dienstleistungen
6. Fachliche Gruppe für überseeische Länder und Hoheitsgebiete
7. Fachliche Gruppe für soziale, Gesundheits- und Ausbildungsfragen auf dem Kerngebiet
8. Fachliche Gruppe für Wirtschaftsfragen auf dem Kerngebiet

Weiterhin ist der WSA nach Art. 5 III Abk. Gemeins. Organe und Art. 197 III EWGV zur Einsetzung von Unterausschüssen ermächtigt.[1]
Die Art. 135 EAGV und 16 II EGKSV gewährten der EAG-Kommission bzw. der Hohen Behörde und gewähren heute der gemeinsamen Kommission der Gemeinschaften die Befugnis, zur Unterstützung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem EAGV und dem EGKSV beratende Studienausschüsse einzusetzen. Von diesen Befugnissen wurde im Bereich von Euratom Gebrauch gemacht z.B. durch die Einsetzung von
Studienausschüssen für den Bereich der Atomindustrien, des Sachverständigenausschusses für die Fragen der Sicherheit beim Transport von Nuklearstoffen,

---

1) Vgl. zu den fachlichen Gruppen und Unterausschüssen die ausführliche Darstellung bei Fischer, Institutionalisierte Vertretung (1965), S. 104 ff.

der Sachverständigengruppe auf dem Gebiet der radioaktiven Kontamination der Ernährungskette und der Dosimetrie,
der Arbeitsgruppe für die Versicherung nuklearer Risiken,
der Arbeitsgruppe für Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes,
des Beratenden Ausschusses für Atomforschung,
des Beratenden Ausschusses für Information und Dokumentation im Bereich von Euratom und
der Arbeitsgruppe für Fragen der Energieindustrien.[1]

Im Bereich der EGKS wurden nach Art. 16 II EGKSV eingesetzt z.B.
die Arbeitsgruppe Nomenklatur für die Erzeugnisse der Eisen- und Stahlindustrie,
die Fachausschüsse für die Aufstellung der allgemeinen Ziele "Stahl",
die Gemischten Ausschüsse für die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen in der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie,
der Allgemeine Ausschuß für die Arbeitssicherheit in der Eisen- und Stahlindustrie, bei dem sieben weitere Arbeitsgruppen eingerichtet worden sind, und
der Ausschuß für Investitionsfragen.[2]

Diesen Ausschüssen obliegen nur gutachtliche, beratende Aufgaben, so daß ihre Einsetzung durch die Art. 135 EAGV bzw. 16 II EGKSV gedeckt ist.
Die Einsetzungsbefugnisse nach den Art. 5 II und III Abk. Gemeins. Organe, 197 EWGV sowie den Art. 135 EWGV und 16 II EGKSV sind rechtlich zweifellos und bedürfen keiner weiteren Erörterung.

Außer den genannten vertraglichen Regelungen, in denen unmittelbar bestimmte Ausschüsse vorgesehen werden oder die eine Ermächtigung zur Einsetzung von Ausschüssen ausdrücklich gewähren, findet sich im Vertragsrecht der Europäischen Gemeinschaften keine Bestimmung, die sich ausdrücklich auf die Einsetzung von Ausschüssen bezieht. Insbesondere fehlt eine der Regelung der Art. 135 EAGV und 16 II EGKSV vergleichbare Ermächtigung zur Einsetzung von Studienausschüssen im EWGV.

---

1) Vgl. Anhang I § 3 A Ziff. 1, § 5 E, § 11, § 12 B Ziff. 2 und § 15 A Ziff. 1
2) Vgl. Anhang I § 3 B, § 5 D und F Ziff. 18 und § 16 B

§ 2 DIE IN DEN VERTRÄGEN NICHT AUSDRÜCKLICH GEREGELTEN AUSSCHÜSSE

Trotz fehlender ausdrücklicher Einsetzungsermächtigungen existieren heute bei den Europäischen Gemeinschaften -außer den vertraglich vorgesehenen Ausschüssen, den Gruppen und Unterausschüssen des WSA und den Studienausschüssen der EAG-Kommission und der Hohen Behörde- mehr als 600 Gremien, die als Ausschüsse, Kommissionen[1], Arbeits- oder Sachverständigengruppen bezeichnet werden. Sie werden im Folgenden unter dem Begriff des Ausschusses zusammengefaßt, ohne daß damit aber ihre rechtliche Gleichbehandlung präjudiziert werden soll. Eine genaue Zahlenangabe der gegenwärtig bestehenden Ausschüsse ist weder allgemein noch für die einzelnen Kategorien der Ausschüsse möglich. Ein Teil der Gremien wird mit sachlich oder zeitlich begrenztem Auftrag eingesetzt, nach dessen Erledigung sie sich wieder auflösen, wie z.B. die Sachverständigengruppe zur Vorbereitung eines Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen[2]. Eine weitere Unklarheit über die Existenz von Ausschüssen entsteht dadurch, daß Ausschüsse bestimmter Sachbereiche nur dann zusammentreten, wenn aktuelle Probleme dies erfordern. Mitunter liegen zwischen den einzelnen Ausschußsitzungen deshalb längere Zwischenräume, die sogar mehrere Jahre betragen können[3]. Dadurch gerät manchmal ein derartiger Ausschuß in Vergessenheit, so daß dann beim späteren Auftreten gleicher Sachfragen ein neuer Ausschuß eingerichtet wird.

Von den über 600 Ausschüssen bei den Europäischen Gemeinschaften wird der weitaus größte Teil im Bereich der EWG tätig, obwohl der EWGV eine ausdrückliche Einsetzungsermächtigung nicht enthält. Bei den im Bereich der EAG und der EGKS eingesetzten Ausschüssen handelt es sich nicht um Studienausschüsse der Art. 135 EAGV oder 16 II EGKS, weil die Gremien nicht durch die EAG-

---

1) Z.B. die Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer; siehe Anhang II, B
2) Anhang IV B Ziff. 24
3) So hat z.B. der Beirat der Euratom-Versorgungsagentur 1964 zum letzten Mal getagt; vgl. Anhang II, C Ziff. 1

Kommission oder die Hohe Behörde, sondern den Rat[1] oder Rat und Kommission gemeinsam[2] eingesetzt worden sind. So stellt sich die Frage nach der rechtlichen Grundlage für die Befugnis zur Einsetzung dieser Ausschüsse.

A Die Kategorisierung der Ausschüsse nach den sie einsetzenden Organen

Die Ausschußeinsetzungen sind rechtlich nur zulässig, wenn dem einsetzenden Organ zur Einsetzung berechtigende Befugnisse zustanden. Deshalb bedarf es der Klärung,von welchem Organ die verschiedenen Ausschüsse eingesetzt worden sind.
Rechtsgrundlage der Ausschüsse sind die sie einsetzenden Beschlüsse. Die Unterscheidung nach den einsetzenden Organen erschwert der Umstand, daß die meisten Einsetzungsbeschlüsse nicht veröffentlicht worden sind[3]. Zum Teil fehlt es sogar an einem besonderen Einsetzungsbeschluß: der Ausschuß wird gebildet, indem formlos an die Regierungen der Mitgliedstaaten die Einladung ergeht, zur Erörterung bestimmter Fragen Regierungs- oder sonstige Sachverständige zu entsenden, die dann bei den Gemeinschaftsorganen zu einer Gruppe zusammentreten. In den Fällen fehlender formeller Einsetzungsbeschlüsse handelt es sich immer um Gruppen, die zur Unterstützung des einsetzenden Organs gebildet werden. Von der Tätigkeit des Ausschusses für und bei dem Organ kann auf einen diesbezüglichen Einsetzungsakt des Organs geschlossen werden. In der Praxis zeigt sich allerdings, daß mitunter die selben Sachverständigen, die zunächst bei der Kommission an der Vorbereitung des Kommissionsvorschlages mitgearbeitet haben, später beim Rat in den zuständigen Ausschüssen über die auf Grund des Vorschlags zu erlassenden Verordnungen oder Richtlinien beraten. Die personelle Identität führt aber nicht zur Annahme, daß es sich dann auch um ein und denselben Ausschuß handelt. Vielmehr werden die Sachverständigen in zwei verschiedenen Ausschüssen tätig, die einmal der Unterstützung der Kommission, zum anderen der des Rates dienen.

---

1) Anhang II und IV
2) Anhang III
3) Vgl. die Anhänge, in denen im Fall der Veröffentlichung des Einsetzungsbeschlusses die Fundstelle angegeben ist

Um informelle Einsetzungen handelt es sich bei den meisten bei der Kommission tätigen Ausschüssen, die in Anhang I zusammengestellt sind. Formlose Beschlüsse liegen auch den Ausschüssen zugrunde, die beim AStV als Ad-hoc-Gruppen einberufen worden sind[1].
In verschiedenen Fällen unveröffentlichter Einsetzungsbeschlüsse gibt einen Hinweis auf die beabsichtigte Einsetzung eines Ausschusses ein veröffentlichter Rechtsakt, auf Grund dessen dann der formelle Einsetzungsbeschluß erging[2].
In den übrigen Fällen unveröffentlichter formeller Beschlüsse zur Einsetzung von Ausschüssen[3] ermöglichten der dem Verfasser gewährte Einblick in die internen Dokumente und die vielfältigen Hinweise und Informationen durch die zuständigen Beamten von Kommission und Rat die Untersuchung der Rechtsgrundlage der Ausschüsse und damit ihre Einordnung nach den sie einsetzenden Organen.

I Die von der Kommission eingesetzten Ausschüsse

Der größte Teil -ungefähr 450- der bei den Europäischen Gemeinschaften existierenden Ausschüsse wurde von und bei der Kommission bzw. vor der Fusion der Organe von und bei der EWG- und der EAG-Kommission und der Hohen Behörde eingesetzt[4]. Entsprechend dem umfangreichsten Tätigkeitsbereich der gemeinsamen Kommission sind die meisten Ausschüsse im Rahmen der EWG eingesetzt worden. Hierbei kommt dem landwirtschaftlichen Sektor wiederum eine besondere Bedeutung zu, mit dessen Problemen sich allein 236 Ausschüsse beschäftigen[5].
Weiterhin sind etwa zehn Arbeitsgruppen bei der Kommission zur Koordinierung der Tätigkeiten der verschiedenen Generaldirektionen und Abteilungen ihres Verwaltungsapparates gebildet worden[6].

II Die vom Rat eingesetzten Ausschüsse

Die vom Rat eingesetzten Ausschüsse sind danach zu unterscheiden, bei welchem Organ sie tätig werden. Dies bemißt sich da-

---

1) Vgl. Anhang IV
2) Siehe Anhang II C Ziff. 5, 7 und 10; Anhang IV A Ziff. 2
3) Z.B. Anhang II C Ziff. 2 und 11; Anhang III Ziff. 1 bis 4
4) Anhang I
5) Anhang I § 6
6) Anhang I § 9

nach, welches Organ die sachlichen und personellen Verwaltungsmittel für die Tätigkeit des Ausschusses zur Verfügung stellt. Hierunter sind einmal die Räume für die Ausschußsitzungen, die Dolmetscher und die Wahrnehmung des Sekretariats des Ausschusses zu verstehen. Zum anderen gehört dazu die Erstattung der Reisekosten und gegebenenfalls auch der Aufenthaltskosten der Ausschußmitglieder. So werden z.B. die vom Rat eingesetzten[1] Verwaltungsausschüsse der gemeinsamen Marktorganisationen im Haushaltsplan der Kommission geführt[2]. Der haushaltsmäßigen Zuordnung entspricht oft die Funktion des Ausschusses, das Organ zu unterstützen, dem er zugeordnet ist. Doch ist dies kein sicherer Anhaltspunkt für die Zugehörigkeit, weil z.B. die bei der Kommission räumlich tätigen und haushaltsmäßig ressortierenden, aber vom Rat eingesetzten Ausschüsse für mittelfristige Wirtschaftspolitik[3] und für Haushaltspolitik[4] ihre Arbeitsergebnisse sowohl der Kommission als auch dem Rat zuleiten, also für beide Organe tätig werden.
Der Rat hat ungefähr 45 Ausschüsse eingesetzt, die nach den genannten Kriterien der Kommission zugeordnet werden müssen[5].

Daneben existieren etwa 35 Ausschüsse, die beim Rat tätig werden. Außer dem AStV ist hiervon unmittelbar durch den Rat nur der Sonderausschuß Landwirtschaft[6] eingesetzt worden, der seinerseits wiederum 11 Arbeitsgruppen eingerichtet hat. Die übrigen Ausschüsse[7] wurden vom AStV gebildet, der hierzu auf Grund des Art. 16 III der vorläufigen Geschäftsordnung des Rates ermächtigt ist[8].

III Die von mehreren Organen eingesetzten Ausschüsse

Eine weitere Gruppe von Ausschüssen ist nicht durch die Beschlüsse eines Gemeinschaftsorgans eingesetzt worden, sondern diese Ausschüsse beruhen auf einem gemeinsamen Beschluß mehrerer Organe. So wurde der

"Gemeinsame Ausschuß Rat - Kommission"

---

1) Anhang II A, I
2) Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1969, ABl. Nr. L 36 vom 12.2.1969, S. 155
3) Anhang II, C 9
4) Anhang II, C 10
5) Anhang II
6) Anhang IV A Ziff. 2
7) Anhang IV B
8) Vgl. zu dieser Bestimmung Anhang IV A

durch die Hohe Behörde und den Besonderen Ministerrat eingerichtet. Rat und EAG-Kommission beschlossen die Einsetzung des

"Interinstitutionellen beratenden Ausschusses für die Kernforschung",

bei dem dann zwei Ad-hoc-Gruppen eingerichtet worden sind. Der

"Interinstitutionelle Sonderausschuß Energiepolitik"

wurde durch gemeinsamen Beschluß des Besonderen Ministerrats, der Hohen Behörde, der EWG- und der EAG-Kommission gebildet. Er ist aber durch die Fusion der Exekutiven auf Grund des FusV hinfällig geworden und existiert heute nicht mehr. Gleiches gilt auch für die Interexekutiven Ausschüsse und Arbeitsgruppen zwischen der Hohen Behörde, der EWG- und der EAG-Kommission, die der Koordinierung der Tätigkeit dieser drei Organe dienten; nach der Fusion traten sie nicht mehr zusammen[1].

IV Die vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften eingesetzten Ausschüsse

Ungefähr 75 Ausschüsse sind vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften eingerichtet worden. Die hier tätigen Ausschüsse haben zur Aufgabe, die Methoden für die Aufstellung von Statistiken zu untersuchen und Statistiken für die einzelnen Sachgebiete zu erstellen, so z.B.

die Sachverständigengruppe für Bevölkerungsvorausschätzungen,

Arbeitsgruppe "Erhebungen über die Männer- und Frauenlöhne",

Ständiger Ausschuß für die harmonisierte Nomenklatur für die Außenhandelsstatistiken.

Das Thema der Arbeit beschränkt die Untersuchung aber bewußt auf die Ausschüsse, welche durch den Rat oder die Kommission eingesetzt worden sind. Auf die besondere Problematik der Befugnis zur Einsetzung von Ausschüssen durch vertraglich nicht vorgesehene Hilfsorgane ist deshalb hier nicht einzugehen.

V Die Parlamentsausschüsse

Das Europäische Parlament hat in seiner Geschäftsordnung, zu deren Erlaß es auf Grund der Bestimmungen der Art. 142 EWGV, 112 EAGV und 25 EGKSV ermächtigt ist, die Einsetzung von Aus-

1) Siehe für die genannten Ausschüsse Anhang III

schüssen vorgesehen, die aus Parlamentsmitgliedern gebildet und die innerhalb des Europäischen Parlaments tätig werden (Art. 37 bis 44 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vom 19.10.1967, ABl. Nr. 268 vom 6.11.1967, S. 19). Auf Grund der Geschäftsordnungsbestimmungen sind die folgenden 13 Ausschüsse eingesetzt worden:

1 Präsidialausschuß
2 Politischer Ausschuß
3 Wirtschaftsausschuß
4 Finanz- und Haushaltsausschuß
5 Landwirtschaftsausschuß
6 Ausschuß für Sozial- und Gesundheitsfragen
7 Ausschuß für Außenwirtschaftsbeziehungen
8 Rechtsausschuß
9 Ausschuß für Energie, Forschung und Atomfragen
10 Verkehrsausschuß
11 Ausschuß für die Assoziation mit Griechenland
12 Ausschuß für die Assoziation mit der Türkei
13 Ausschuß für die Beziehungen zu den afrikanischen Ländern und Madagaskar[1]

Die Befugnis des Europäischen Parlaments zur Einsetzung dieser Ausschüsse ergibt sich ohne Zweifel aus den genannten Bestimmungen der Geschäftsordnung in Verbindung mit den Gemeinschaftsverträgen. Die Parlamentsausschüsse und die damit zusammenhängenden Fragen wurden zudem bereits ausführlich durch Reifferscheid[2] behandelt. Aus diesen Gründen wird auf eine Erörterung der Parlamentsausschüsse hier verzichtet.

VI Die durch völkerrechtliche Abkommen eingesetzten Ausschüsse

Während die bisher erwähnten Ausschüsse alle auf einem Beschluß eines Gemeinschaftsorgans oder mehrerer Gemeinschaftsorgane beruhen, gibt es eine Gruppe von Ausschüssen, die durch Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten oder durch völkerrechtliche Verträge eingesetzt worden sind.

---

1) Vgl. die Aufstellung in Heft 4 von 1969 der Informationen des Europäischen Parlaments, S. 3 ff.
2) "Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments", Hangelar 1966

1 Die von den im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten eingesetzten Ausschüsse

Von den durch die Regierungsvertreter eingesetzten Ausschüssen seien hier beispielsweise genannt:

der Ständige Ausschuß für die Betriebssicherheit im Steinkohlenbergbau,

der Verbindungs- und Aktionsausschuß für die Schwefelindustrie in Italien[1].

Die Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten werfen eine Fülle besonderer Rechtsfragen auf, die im Rahmen der Arbeit nicht erörtert werden können und mit den Problemen der Einsetzung von Ausschüssen durch die Gemeinschaftsorgane nichts gemeinsam haben. So werden diese Beschlüsse als vereinfachte Form völkerrechtlicher Abkommen angesehen. Die Vereinfachung zeigt sich unter anderem im Abgehen von dem Erfordernis der Ratifikation der Beschlüsse durch die Mitgliedstaaten. Die hierfür ausschlaggebenden nationalen Verfassungsrechte entbinden aber nur z.T. von der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente für diese sogenannten "executive agreements"[2]. Trotz der völkerrechtlichen Natur der Beschlüsse ist die uneingeschränkte Anwendung des Völkerrechts auf sie zweifelhaft. Bedenken ergeben sich daraus, daß die Beschlüsse der Verwirklichung der in den

---

1) Anhang V Ziff. 3 und 5; siehe dort auch die übrigen, durch die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten eingesetzten Ausschüsse

2) Vgl. zu diesen Fragen die Antwort der Kommission vom 17. 4. 1968 auf die schriftliche Anfrage von Vredeling vom 29.2.1968, ABl. Nr. C 38 vom 26.4.1968, S. 5 Nr. 2; zur Rechtsnatur der Beschlüsse siehe Houben, Les Conseils (1964), S. 88 ff; Wagner, Beschlußrecht (1965), S. 224 ff; Behr in Soc.Econ.Wetg. 1966, S. 529 ff; Schermers in Soc.Econ.Wetg. 1966, S. 545 ff; Pescatore in Soc.Econ.Wetg. 1966, S. 579 ff; Bähr, Représentants Permanents (1963); Kaiser in Festschrift für Ophüls, S. 107 ff., insbesondere 119 ff.; Burger-Bericht (1969), S. 9 ff.; die im ABl. veröffentlichten Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten sind aufgeführt in den Anlagen zur Antwort der Kommission auf die Anfrage Vredelings im ABl. Nr. C 38 vom 26.4.1968, S. 5 ff. und in der Anlage I zum Burger-Bericht (1969), S. 24 ff; die Existenz weiterer nichtveröffentlichter Beschlüsse bestätigt die Kommission in ihrer Antwort vom 19.6.1968 auf die Anfrage Vredelings vom 13.5.1968, ABl. Nr. C 68 vom 9.7.1968, S. 23

Verträgen normierten Gemeinschaftsziele dienen, z.T. auf Vorschläge der Kommission und Empfehlungen des Europäischen Parlaments zurückgehen[1], häufig durch Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane durchgeführt werden, im Amtsblatt der Gemeinschaften veröffentlicht werden und möglicherweise eine Zuständigkeit des EuGH für die aus ihnen erwachsenden Streitigkeiten gegeben ist[2], sie also in einer gewissen Nähe zum Gemeinschaftsrecht stehen[3]. Für die nähere Untersuchung dieser hier nicht zu behandelnden Fragen muß auf die zitierte Literatur verwiesen werden.

2 Die durch die Assoziationsabkommen eingesetzten Ausschüsse

Ergänzend zur Einsetzung von Ausschüssen durch Völkerrechtsakt sei hier noch auf die Assoziationsabkommen der Europäischen Gemeinschaften mit dritten Staaten hingewiesen. Im Abkommen von Jaunde über die Assoziation der EWG mit den afrikanischen Staaten und Madagaskar vom 29.7.69 sind als Organe der Assoziation durch Art. 41 ein Assoziationsrat, der vom Assoziationsausschuß unterstützt wird, die Parlamentarische Konferenz der Assoziation und das Schiedsgericht der Assoziation eingesetzt worden. Die Assoziationsabkommen mit Griechenland vom 9.7.1961[4] und mit der Türkei vom 12.9.1962[5] sehen

---

1) Siehe z.B. ABl. Nr. C 108 vom 19.10.1968, S. 41 f.
2) Verschiedentlich ist die Zuständigkeit des EuGH in den Beschlüssen der Regierungsvertreter vereinbart worden. Die Erweiterungen der Zuständigkeiten der Gemeinschaftsorgane -auch der Kommission z.B. durch die Ermächtigung zum Erlaß diese Beschlüsse durchführender Maßnahmen- durch Völkerrechtsakt, ist aber möglicherweise als Vertragsänderung anzusehen und damit den Erfordernissen des Art. 236 EWGV unterworfen. Doch auch bei fehlender Vereinbarung wird eine EuGH-Zuständigkeit bei Verstößen eines Mitgliedstaates gegen den Beschluß nach Art. 169 EWGV unter erweiterter Auslegung des Tatbestandsmerkmals "aus dem Vertrag" bejaht; bei Verstößen von Rat oder Kommission gegen die Beschlüsse der Regierungsvertreter soll sich die Zuständigkeit des EuGH aus Art. 173 EWGV -"Verletzung ... einer bei seiner (des Vertrages) Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm"- oder Art. 175 EWGV -"Vertragsverletzung durch Unterlassen"- ergeben; vgl. Burger-Bericht (1969), S. 17 f. mit Nachweisen
3) Burger-Bericht (1969), S. 10 ff. mit Nachweisen
4) In ABl. Nr. 26 vom 18.2.1963, S. 294 ff.
5) In ABl. Nr. 217 vom 29.12.1964, S. 3687 ff.

Assoziationsräte vor (Art. 3 bzw. 6); diese können ihrerseits Ausschüsse einsetzen (Art. 66 III bzw. 24 III) und die zweckdienlichen Maßnahmen treffen, "um die erforderliche Zusammenarbeit und Fühlungnahme zwischen dem Europäischen Parlament, dem WSA und den anderen Organen der Gemeinschaft einerseits und dem griechischen (bzw. türkischen) Parlament und den entsprechenden griechischen (bzw. türkischen) Organen andererseits zu erleichtern." (Art. 71 Assoziationsabkommen Griechenland bzw. Art. 27 I Assoziationsabkommen Türkei). Die rechtliche Zulässigkeit der Einsetzung derartiger Organe durch die völkerrechtlichen Abkommen ist unproblematisch und unstreitig. Sie wird deshalb im Rahmen dieser Arbeit nicht näher erörtert.

Gegenstand der folgenden Untersuchung werden damit nur die Ausschüsse sein, welche durch den Rat oder die Kommission oder durch beide Organe zusammen im Bereich der Europäischen Gemeinschaften eingesetzt worden sind.

B Allgemeine Charakterisierung der Ausschüsse

Bisher wurde der Begriff des Ausschusses auch auf Kommissionen, Arbeits- und Sachverständigengruppen angewandt. Das findet seine Rechtfertigung in der großen Zahl von Charakteristika, die allen diesen Gremien gemeinsam sind. Eine genauere Kennzeichnung der Gremien - die dazu wieder unter dem Begriff des Ausschusses zusammengefaßt werden können - erfordert die nähere Untersuchung ihrer übereinstimmenden funktionellen und strukturellen Merkmale.

I Die Ausschüsse in funktioneller Hinsicht

Das funktionelle Element kennzeichnet einmal die Aufgaben, die dem Ausschuß zugewiesen worden sind, zum anderen das Verhältnis, in dem seine Tätigkeit zu der anderer Organe steht.

1 Beratende und hoheitlich befugte Ausschüsse

Die Betrachtung des sachlichen Aufgabenbereichs der Gemeinschaftsausschüsse ermöglicht zwar die Zusammenstellung einer Vielzahl von Sachgruppen, z.B. entsprechend der Zugehörigkeit der bei der Kommission tätigen Ausschüsse zu den einzelnen

Generaldirektionen[1]. Eine solche nur deskriptive Einteilung hat aber für die Untersuchung der Befugnis zur Ausschußeinsetzung keinen kognitiven Wert[2].

Die Anerkennung einer Einsetzungsermächtigung wird hingegen wesentlich von den Befugnissen abhängen, die dem Ausschuß übertragen werden sollen. Maßgeblich ist hier die Unterscheidung in hoheitlich befugte (entscheidende) und beratende Ausschüsse. Während man die Einsetzungsbefugnis bezüglich beratender Ausschüsse kaum bezweifelt[3] (wenn auch selten näher begründet), wird die Einsetzung hoheitlich befugter Ausschüsse im Bereich der Europäischen Gemeinschaften von der h.M. mit dem Argument für unzulässig erklärt, daß nur die in den Verträgen ausdrücklich vorgesehenen und dazu berufenen Organe zur Ausübung der Gemeinschaftsbefugnisse berechtigt sind[4].

Unter den hoheitlich befugten Ausschüssen sind diejenigen zu verstehen, denen hoheitliche Befugnisse übertragen worden sind, die zum Erlaß nach außen wirksamer individueller oder genereller Rechtsakte wie z.B. von Durchführungsverordnungen ermächtigen. Demgegenüber kommen den beratenden Ausschüssen keinerlei hoheitliche Befugnisse zu; ihre Tätigkeit besteht in der Anfertigung von Gutachten, Stellungnahmen, Statistiken, der Durchführung von Untersuchungen, allgemeinen Erhebungen etc.

Fast allen bei den Europäischen Gemeinschaften existierenden Ausschüssen obliegen nur beratende Aufgaben: so z.B. allen von der Kommission eingesetzten Gremien[5]. Nur die Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer hat über beratende Funktionen hinausgehende Befugnisse: so ist sie unter anderem zur Regelung der Fragen, die sich bei der Auslegung der sie betreffenden Verordnungen ergeben, und zum Erlaß von bestimmten Verfahrensvorschriften ermächtigt[6].

---

1) Anhang I
2) Für andere Einteilungskriterien vgl. z.B. die Einteilung bei Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 92 f.; Reuter in Festschrift für Basdevant (1960), S. 418; siehe auch die Einteilung der Kollegialorgane im allgemeinen bei Dagtoglou, Kollegialorgane (1960), S. 49 ff.
3) Vgl. unten S. 170 f und 201 ff
4) Vgl. dazu im Einzelnen unten S. 170 ff. und die S.174 Anm.2 Zitierten
5) Anhang I
6) Vgl. zum Einzelnen Anhang II B

Als nicht rein beratendes Organ kommt auch der AStV in Betracht, dem die Vorbereitung und Beschließung der A-Punkte der Tagesordnung des Rates obliegt, die dann vom Rat ohne Aussprache angenommen werden[1].
Eine gewisse Sonderstellung nehmen die landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse und die Verfahrensausschüsse für Durchführungsbestimmungen[2] ein, die nicht selbst zum Erlaß von Rechtsverordnungen befugt sind. Ihre Stellungnahme hat aber Einfluß auf die alternierende Verordnungs-Befugnis der Kommission oder des Rates[3].

Bei den beratenden Ausschüssen ist noch eine weitere Unterteilung möglich:

a) Die Ausschüsse, die zur Vorbereitung der Rechtsakte tätig werden, die von den Hauptorganen erlassen werden sollen; z.B. der überwiegende Teil der dem stellvertretenden Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft zugeordneten Ausschüsse für die Harmonisierung der Gesetzes-, Verordnungs- und Verwaltungsbestimmungen auf dem Gebiet des Veterinär-, Lebensmittel-, Pflanzenschutz-, Saatgut-, Forst- und Futtermittelrechts[4].
b) Diejenigen Ausschüsse, welche die Durchführung bereits getroffener Entscheidungen überwachen, ihre Auswirkungen untersuchen und dann Vorschläge für eventuell erforderliche Anpassungs- oder Ergänzungsmaßnahmen erarbeiten; die Beratenden Ausschüsse zur Durchführung der Forschungs- und Ausbildungsprogramme der EAG, der Beratende Ausschuß auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer, der Fachausschuß auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer[5], sowie die Untergruppen für Art. 3 VIII, 6 I, 7 II, 10 II der Richtlinie Nr. 432 von 1964 und die Gruppe für Art. 8 bzw. 9 der Richt-

---

1) Vgl. zu diesem Verfahren Anhang IV A und unten S. 254 ff.
2) Anhang II A, I und II
3) Die eventuelle Anerkennung dieser Ausschüsse als dritte Gruppe neben den beratenden und entscheidenden Ausschüssen wird aber erst die nähere Untersuchung der Aufgaben und Stellung der Verfahrensausschüsse ermöglichen; vgl. unten S. 231 ff.; sie ist für die allgemeine Charakterisierung der Ausschüsse hier nicht von Belang.
4) Anhang I § 6
5) Anhang II C Ziff. 2, 4 und 8

linie vom 26.6.1964, die Untergruppen für die Art. 4 § 2 und 4 § 4 der Richtlinie Nr. 433 von 1964[1].
Da die Untersuchung der Auswirkungen bereits erlassener Maßnahmen stets zu dem Zweck erfolgt, eventuell erforderliche Änderungsmaßnahmen zu veranlassen, ist die Abgrenzung zwischen vorbereitenden und durchführenden Ausschüssen fließend. Zudem macht es für die rechtliche Beurteilung der Befugnis zur Einsetzung der Ausschüsse keinen Unterschied, ob es sich um vorbereitende oder durchführende beratende Ausschüsse handelt.

2 Die Ausschüsse als Hilfsorgane

Nach der Art ihrer Entstehung lassen sich bei den internationalen Organisationen originäre und derivative Organe unterscheiden. Ursprüngliche Organe sind die bereits bei der Gründung der Organisation oder nachfolgend durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffenen Institutionen. Demgegenüber sind unter abgeleiteten Organen diejenigen zu verstehen, die durch die vertraglich geschaffenen Hauptorgane eingesetzt werden[2].[3]
Nachdem oben bereits die vertraglich geregelten und die durch Völkerrechtsakt eingesetzten Ausschüsse als Gegenstand der weiteren Untersuchung ausgeschlossen worden sind, handelt es sich im Folgenden nur um solche Organe, die durch die vertraglich vorgesehenen Hauptorgane, und hierbei nur vom Rat oder/und der Kommission eingesetzt worden sind. Diese Ausschüsse können als derivative Organe bezeichnet werden.

---

1) Anhang I § 6 Abteilung 1 Ziff. 44 bis 50
2) Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 928 f.; Chaumont, 1954, S. 155; Dahm, Völkerrecht, Bd. II (1961), S. 61 f.; vgl. auch Reuter in Festschrift für Basdevant, S. 421 ff.
3) Die Verwendung des Organbegriffs in diesem Zusammenhang setzt allerdings voraus, daß darunter nicht nur "Personen oder Personengruppen (verstanden werden), die in Ausübung ihrer Kompetenzen ... (eine) Rechtsgemeinschaft repräsentieren und völkerrechtlich für sie handeln" -Meyer-Lindberg in Strupp - Schlochauer, Wörterbuch,Bd. 2 (1961), S. 668 f. zur Definition der "Organe des völkerrechtlichen Verkehrs"; vgl. auch Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. II (1967), § 74 I, S. 42 ff. für den staatlichen Organbegriff-. Ob und in welchem Umfang den Ausschüssen derartige Vertretungsbefugnisse zustehen, kann erst im weiteren Verlauf der Untersuchung festgestellt werden.

Aus der abgeleiteten Entstehung der Ausschüsse ist jedoch nicht zu schließen, daß sie nur mit der Funktion geschaffen werden können, das Organ, von dem sie sich ableiten, zu unterstützen. Das bezeugen die Ausschüsse, die vom Rat zur Unterstützung der Kommission eingesetzt worden sind[1]. Zum anderen bedingt die abgeleitete Entstehung auch nicht eine Weisungsabhängigkeit der Ausschüsse von den sie einsetzenden Organen. Rat und Kommission bestimmen zwar immer das Mandat, also den Aufgabenbereich der von ihnen eingesetzten Ausschüsse, nehmen jedoch keinen Einfluß auf den Inhalt der abzugebenden Gutachten, Stellungnahmen etc.. So haben die an der gemeinschaftlichen Rechtsetzung beteiligten Verfahrensausschüsse[2] bei der Abgabe von Stellungnahmen zu einem Verordnungsvorschlag der Kommission oder zu sonstigen Fragen eine gegenüber Rat und Kommission selbständige Stellung, auf Grund derer sie von Weisungen des Rates oder der Kommission unabhängig sind. Zudem ist insbesondere bei der Einsetzung hoheitlich befugter Ausschüsse denkbar, daß das einsetzende Organ aus seinem Zuständigkeitsbereich bestimmte Aufgaben völlig aussondert und sie zur eigenständigen Wahrnehmung auf den Ausschuß überträgt[3]. Andererseits sind insbesondere die beim Rat und beim AStV eingerichteten Ausschüsse in ihrer Tätigkeit erheblich von den Direktiven des Rates oder des AStV abhängig.
So läßt sich feststellen, daß die Gemeinschaftsausschüsse eine mehr oder weniger große Weisungsunabhängigkeit von den sie einsetzenden Hauptorganen kennzeichnet.

Aus der derivativen Entstehung resultiert aber, daß den Ausschüssen nur Zuständigkeiten gewährt werden können, die sich von einem oder mehreren Organen oder auch von den Zielsetzun-

---

1) Anhang II C Ziff. 2 - 4, 6 - 8, 11 - 13
2) Anhang II A
3) Vgl. Anhang II B für die Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer. In welchem Umfang derartige Übertragungen zulässig sind, wird erst die Untersuchung des Gemeinschaftsrechts im Einzelnen ergeben können.

gen der Organisation als Ganzes ableiten[1]. Bei den vom Rat oder der Kommission vorgenommenen Einsetzungen ist keinem Ausschuß eine Zuständigkeit übertragen worden, die ihre Grundlage nur in den allgemeinen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaften hat. Den Gemeinschaftsausschüssen obliegt stets die Aufgabe, den Rat oder die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten zu unterstützen. So leitet sich der Aufgabenbereich der Ausschüsse immer von den Zuständigkeiten der Hauptorgane ab. Sie können damit als Hilfsorgane bezeichnet werden, unter denen allgemein im Bereich internationaler Organisationen die Organe mit sekundärer, abgeleiteter Zuständigkeit zur Unterstützung übergeordneter Funktionsträger verstanden werden[2].

In funktioneller Hinsicht lassen sich damit die hier zu untersuchenden Gemeinschaftsausschüsse als beratende oder entscheidende und mehr oder weniger weisungsunabhängige Hilfsorgane des Rates und/oder der Kommission umschreiben.

II Die Ausschüsse in struktureller Hinsicht

1 Die Ausschüsse als Kollegialorgane

Die vom Rat und/oder der Kommission eingesetzten Hilfsorgane bestehen aus einer Personenmehrheit. Die Aufgaben und Befugnisse des Ausschusses werden nicht durch eine einzelne Person wie bei einer monokratischen Behörde, sondern durch die gleichzeitige und gemeinsame Tätigkeit einer Mehrzahl der Ausschuß-

---

1) Reuter in Festschrift für Basdevant (1960), S. 425 ff., 431 f., der für die Ableitung einer Zuständigkeit von der Zielsetzung der Organisation als Ganzes auf das Urteil des Internationalen Gerichtshofs über die Rechtmäßigkeit der Einsetzung eines Verwaltungsgerichtes durch die Vereinten Nationen hinweist. In diesem Urteil wurde auf Grund der Ziele der Vereinten Nationen die Rechtmäßigkeit der Gerichtseinsetzung trotz den in der Gründungscharta vorgesehenen Organen fehlender jurisdiktioneller Befugnisse bejaht: I.C.J.Rep. 1954, S. 57; vgl. auch Reuter, Institutions (1969), S. 232 f.

2) Dahm, Völkerrecht, Bd. II (1961), S. 61; Chaumont, 1954, S. 155; Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 928 f.; vgl. auch die sich allerdings vorwiegend auf staatliche Hilfsorgane beziehenden Ausführungen von Ferrari, Gli organi ausiliari, und die dort auf S. 332 gegebene Definition des Hilfsorgans

Aus der abgeleiteten Entstehung der Ausschüsse ist jedoch nicht zu schließen, daß sie nur mit der Funktion geschaffen werden können, das Organ, von dem sie sich ableiten, zu unterstützen. Das bezeugen die Ausschüsse, die vom Rat zur Unterstützung der Kommission eingesetzt worden sind[1]. Zum anderen bedingt die abgeleitete Entstehung auch nicht eine Weisungsabhängigkeit der Ausschüsse von den sie einsetzenden Organen. Rat und Kommission bestimmen zwar immer das Mandat, also den Aufgabenbereich der von ihnen eingesetzten Ausschüsse, nehmen jedoch keinen Einfluß auf den Inhalt der abzugebenden Gutachten, Stellungnahmen etc.. So haben die an der gemeinschaftlichen Rechtsetzung beteiligten Verfahrensausschüsse[2] bei der Abgabe von Stellungnahmen zu einem Verordnungsvorschlag der Kommission oder zu sonstigen Fragen eine gegenüber Rat und Kommission selbständige Stellung, auf Grund derer sie von Weisungen des Rates oder der Kommission unabhängig sind. Zudem ist insbesondere bei der Einsetzung hoheitlich befugter Ausschüsse denkbar, daß das einsetzende Organ aus seinem Zuständigkeitsbereich bestimmte Aufgaben völlig aussondert und sie zur eigenständigen Wahrnehmung auf den Ausschuß überträgt[3]. Andererseits sind insbesondere die beim Rat und beim AStV eingerichteten Ausschüsse in ihrer Tätigkeit erheblich von den Direktiven des Rates oder des AStV abhängig.
So läßt sich feststellen, daß die Gemeinschaftsausschüsse eine mehr oder weniger große Weisungsunabhängigkeit von den sie einsetzenden Hauptorganen kennzeichnet.

Aus der derivativen Entstehung resultiert aber, daß den Ausschüssen nur Zuständigkeiten gewährt werden können, die sich von einem oder mehreren Organen oder auch von den Zielsetzun-

---

1) Anhang II C Ziff. 2 - 4, 6 - 8, 11 - 13
2) Anhang II A
3) Vgl. Anhang II B für die Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer. In welchem Umfang derartige Übertragungen zulässig sind, wird erst die Untersuchung des Gemeinschaftsrechts im Einzelnen ergeben können.

gen der Organisation als Ganzes ableiten[1]. Bei den vom Rat oder der Kommission vorgenommenen Einsetzungen ist keinem Ausschuß eine Zuständigkeit übertragen worden, die ihre Grundlage nur in den allgemeinen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaften hat. Den Gemeinschaftsausschüssen obliegt stets die Aufgabe, den Rat oder die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten zu unterstützen. So leitet sich der Aufgabenbereich der Ausschüsse immer von den Zuständigkeiten der Hauptorgane ab. Sie können damit als Hilfsorgane bezeichnet werden, unter denen allgemein im Bereich internationaler Organisationen die Organe mit sekundärer, abgeleiteter Zuständigkeit zur Unterstützung übergeordneter Funktionsträger verstanden werden[2].

In funktioneller Hinsicht lassen sich damit die hier zu untersuchenden Gemeinschaftsausschüsse als beratende oder entscheidende und mehr oder weniger weisungsunabhängige Hilfsorgane des Rates und/oder der Kommission umschreiben.

II Die Ausschüsse in struktureller Hinsicht

1 Die Ausschüsse als Kollegialorgane

Die vom Rat und/oder der Kommission eingesetzten Hilfsorgane bestehen aus einer Personenmehrheit. Die Aufgaben und Befugnisse des Ausschusses werden nicht durch eine einzelne Person wie bei einer monokratischen Behörde, sondern durch die gleichzeitige und gemeinsame Tätigkeit einer Mehrzahl der Ausschuß-

---

1) Reuter in Festschrift für Basdevant (1960), S. 425 ff., 431 f., der für die Ableitung einer Zuständigkeit von der Zielsetzung der Organisation als Ganzes auf das Urteil des Internationalen Gerichtshofs über die Rechtmäßigkeit der Einsetzung eines Verwaltungsgerichtes durch die Vereinten Nationen hinweist. In diesem Urteil wurde auf Grund der Ziele der Vereinten Nationen die Rechtmäßigkeit der Gerichtseinsetzung trotz den in der Gründungscharta vorgesehenen Organen fehlender jurisdiktioneller Befugnisse bejaht: I.C.J.Rep. 1954, S. 57; vgl. auch Reuter, Institutions (1969), S. 232 f.

2) Dahm, Völkerrecht, Bd. II (1961), S. 61; Chaumont, 1954, S. 155; Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 928 f.; vgl. auch die sich allerdings vorwiegend auf staatliche Hilfsorgane beziehenden Ausführungen von Ferrari, Gli organi ausiliari, und die dort auf S. 332 gegebene Definition des Hilfsorgans

mitglieder wahrgenommen[1]. Die Mitglieder des Kollegiums sind bei ihrer Tätigkeit einander gleichgestellt und bilden eine rechtliche Einheit bei der Abgabe ihrer Entscheidungen. Die Gemeinschaftsorgane können deshalb als Kollegialorgane bezeichnet werden[2].

2 Interne und externe Ausschüsse

Bei der Generaldirektion IX - Personal und Verwaltung - der Kommissionsverwaltung sind eine Reihe von Ausschüssen eingerichtet worden, die sich nur aus Kommissionsbeamten zusammensetzen. Trotz des monokratischen Aufbaus der Kommissionsverwaltung ist eine horizontale Zusammenarbeit der verschiedenen Generaldirektionen und Abteilungen durch formlose Konsultationen und Absprachen in der Praxis erforderlich und üblich. Über diese formlosen Kontakte hinausgehend ist die Zusammenarbeit für bestimmte Sachfragen durch die Einrichtung periodisch zusammentretender Arbeitsgruppen institutionalisiert worden, wie z.B. durch die Bildung der

Arbeitsgruppe für die Koordinierung der verschiedenen Generaldirektionen und Abteilungen,
der Arbeitsgruppe für die Koordinierung der Klassifikationsarbeiten der Direktion innere Dienste oder der interdirektionalen Gruppe Art. 226 EWGV[3].

Diese Ausschüsse kennzeichnet einmal die Identität von Kommissionsbeamten und Ausschußmitgliedern; zum anderen sind die Ausschußmitglieder auch bei ihrer Tätigkeit im Ausschuß den allgemeinen Verwaltungsvorschriften unterworfen, die zur internen Regelung des Verwaltungsverfahrens für die Kommissionsverwaltung erlassen worden sind. Zusammensetzung und Verwal-

---

1) Dagtoglou, Kollegialorgane (1960), S. 31 ff.; Alessi, Diritto amministrativo, Bd. I (1966), S. 91, 120; Giannini, Diritto amministrativo, Bd. III Teil 2 (1967), S. 286 ff.; Prior, Ausschüsse (1968), S. 54

2) Nach Dahm, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 60 sind Hilfsorgane in der Regel Gebilde körperschaftlicher Art; vgl. auch Anzilotti, Diritto Internazionale (1964), S. 245 ff. allgemein zu den "organi collettivi" und S. 267 ff. die Zusammenstellung der Kollegialorgane; für den Begriff des Kollegialorgans z.B. im deutschen Recht siehe Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), S. 67 ff.; Rasch, Verwaltungsorganisation (1967), S. 52

3) Anhang I, § 9

tungsvorschriften kennzeichnen diese Arbeitsgruppen als (kommissions-) interne Ausschüsse.
Als weitere interne Einrichtungen sind die von der Kommission nach Art. 14 der Geschäftsordnung der Kommission[1] für bestimmte Sachbereiche aus je drei Kommissaren gebildeten Arbeitsgruppen[2] zu betrachten. Hier besteht eine Identität zwischen den Kommissionsmitgliedern und den Ausschußmitgliedern; die Arbeitsgruppen sind bei ihrer Tätigkeit nicht eigenen, sondern den Verfahrensvorschriften der Kommissionsgeschäftsordnung unterworfen.
Beim Rat fehlt eine dem Verwaltungsapparat der Kommission vergleichbare Einrichtung, innerhalb derer interne Arbeitsgruppen hätten eingerichtet werden können. Eine Ausnahme ist hier allerdings für die Ausschüsse nach dem Beamtenstatut, also z.B. die Personalvertretung des Sekretariats des Rates, zu machen, die auf Grund ihrer Zusammensetzung als interne Ausschüsse zu bezeichnen sind.[3] Die vom AStV eingesetzten Arbeitsgruppen bestehen aus anderen Mitgliedern als der Rat oder der AStV. Arbeitsgruppen innerhalb des Rates aus einzelnen Ratsmitgliedern werden nicht gebildet.

Im Gegensatz zu diesen wenigen internen Ausschüssen besteht der größte Teil der Gemeinschaftsausschüsse aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, Sachverständigen der nationalen Verwaltungen oder unabhängigen Experten. Hiervon tagen die bei der Kommission tätigen Ausschüsse unter dem Vorsitz eines Kommissionsvertreters, während der Vorsitz der beim Rat oder dem AStV eingerichteten Ausschüsse in Entsprechung zu dem turnusmäßigen Wechsel des Ratsvorsitzes von einem Vertreter der Mitgliedstaaten wahrgenommen wird. Außer der Personenverschiedenheit der Ausschußmitglieder von den Mitgliedern der die Ausschüsse einsetzenden Organe kennzeichnet diese Ausschüsse der Umstand, daß sich ihr Verfahren ausschließlich nach nur für den Bereich der einzelnen Ausschüsse geltenden Geschäftsordnungen bestimmt. Die personelle Verschiedenheit ihrer Mitglieder von denen des Hauptorgans bzw. dessen Verwaltungsappa-

1) GeschO vom 9.1.1963, ABl. Nr. 17 vom 31.1.1963, S. 181 ff. in Verbindung mit der vorläufigen Geschäftsordnung der gemeinsamen Kommission vom 6.7.1967, ABl. Nr. 147 von 1967, S. 1 ff.
2) Siehe zu diesen Quadri-Monaco-Trabucchi, Bearbeiter Panebianco, Anm. 5 zu Art. 162 EWGV, Bd. III, S. 1176
3) Vgl. zu ihnen unten S. 87 f.

rates[1] und die individuelle Regelung ihrer Verfahrensweise charakterisiert diese Gremien als externe Ausschüsse. Während die beim Rat eingerichteten Ausschüsse als extern zu beurteilen sind, entzieht sich die wechselnde Zusammensetzung des Rates aus verschiedenen Fachministern[2] wie z.B. der "Landwirtschafts-Rat" der Einordnung als internes oder externes Gremium. Da die Zugehörigkeit zu einem bestimmten nationalen Ministerium in den Gemeinschaftsverträgen für die Ratsmitgliedschaft nicht verlangt wird, ist auch das Treffen z.B. der Landwirtschaftsminister eine vollgültige Tätigkeit des Rates[3].

Nach diesen Kriterien sind die von Rat und/oder Kommission eingesetzten Ausschüsse als interne oder externe Kollegialorgane zu bezeichnen.

III Zusammenfassung der Ausschußmerkmale

Die Verknüpfung der funktionellen und strukturellen Elemente ermöglicht die Kennzeichnung der im Folgenden zu betrachtenden Ausschüsse als kollegial strukturierte, unterschiedlich weisungsabhängige interne oder externe Hilfsorgane mit beratenden Aufgaben oder hoheitlichen Befugnissen.

§ 3 DIE WESENTLICHEN RECHTSFRAGEN DER ARBEIT

Außer in den Bestimmungen über die im einzelnen bezeichneten Ausschüsse, die Ermächtigungen der EAG-Kommission und der Hohen Behörde zur Einsetzung von Studienausschüssen, des WSA zur Bildung von fachlichen Gruppen und Unterausschüssen beschäftigen sich die Gemeinschaftsverträge nirgendwo ausdrücklich mit der Befugnis zur Einsetzung von Ausschüssen. Da Rat und Kommission jedoch zahlreiche Ausschüsse eingesetzt haben, bedarf

---

1) Wengler, Völkerrecht, Bd. II (1964), S. 1196
2) Siehe dazu Lindberg, Political Dynamics (1963), S. 61 f.
3) Eine Besonderheit zeigt sich bei den Tagungen der Finanzminister, die keine Ratstagungen sein sollen, da auf ihnen Beschlüsse zur Durchführung der Gemeinschaftsverträge angeblich nicht gefaßt werden; so die Antwort des Rates vom 14.5.1969 auf die Anfrage von Apel Nr. 317/68, ABl. Nr. C 65 vom 2.6.1969, S. 6 und die Antwort der Kommission vom 16.7. 1969 auf die Anfrage von Vredeling Nr. 119/69, ABl. Nr. C 102 vom 4.8.1969, S. 13

es der Klärung, welche Rechtsgrundlagen dafür in Anspruch genommen werden können.
Als Ausgangspunkt der Untersuchung kommen drei Möglichkeiten in Betracht. Die Herleitung der Einsetzungsbefugnisse

a) aus einer soziologisch begründeten innerorganisatorischen Autonomie internationaler Organisationen;
b) durch die Auslegung vertraglicher Bestimmungen, die sich nicht ausdrücklich auf die Einsetzung von Ausschüssen beziehen, aus denen aber mittelbar diesbezügliche Befugnisse hergeleitet werden können;
c) aus Völkergewohnheitsrecht oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen.

Nach der Auffassung eines Teils der internationalrechtlichen Lehre kann bereits aus den soziologisch-tatsächlichen Gegebenheiten institutionell verfestigter Einrichtungen auf eine ihnen zustehende interne Autonomie geschlossen werden. Die Autonomie soll als außervertragliche Rechtsquelle die Grundlage der Befugnis zur Selbstorganisation und damit auch zur Einsetzung von Ausschüssen ergeben[1]. Die vertraglichen Regelungen organisationsrechtlicher Befugnisse treten dabei als rein deklaratorische Bestimmungen zurück, soweit sie nicht ausdrücklich eine Einschränkung der Autonomie vorsehen.
Die Gemeinschaftsverträge enthalten eine solche ausdrückliche einschränkende Regelung bezüglich der Befugnis zur Einsetzung von Ausschüssen nicht. So würde die Bejahung einer in dieser Weise begründeten umfassenden autonomen Organisationsgewalt die weitere Untersuchung der Gemeinschaftsverträge erübrigen.

Die Ablehnung der Theorie von der autonomen Organisationsgewalt führt zu einer näheren Untersuchung der Gemeinschaftsverträge. Wurde zwar das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung zur Einsetzung der vertraglich nicht geregelten Ausschüsse bereits festgestellt, so ergibt doch möglicherweise die Interpretation der Vertragsbestimmungen derartige Befugnisse.

Ein nicht unbeträchtlicher Teil der internationalrechtlichen Lehre interpretiert die Gründungsverträge in der Weise,

1) Siehe dazu unten S. 31 ff.

daß den internationalen Organisationen für ihren internen Bereich ein autonomes Selbstbestimmungsrecht, eine Organisationsgewalt etc. auch beim Fehlen ausdrücklicher Regelungen in den Verträgen implizit, also stillschweigend gewährt worden ist[1]. Für das Gemeinschaftsrecht stellt sich die Frage, ob nicht die Auslegung der Vertragsbestimmungen zumindest mit den Mitteln der systematischen und teleologischen Interpretation in ihrem Umfang durch die sogenannten Lückenklauseln der Art. 235 EWGV, 203 EAGV und 95 I EGKSV begrenzt ist. Träfe die Auffassung der h.M. zu, nach der Lückenklauseln die Voraussetzungen für die Anerkennung stillschweigender Befugnisse im Gemeinschaftsrecht normieren[2], könnte die Interpretation der Vertragsbestimmungen ohne die Berücksichtigung dieser Voraussetzungen nur in dem Umfang erfolgen, wie dadurch nicht bereits stillschweigende Befugnisse anerkannt werden.
Funktion und Aufgabe der Lückenklauseln kann aber erst durch den Vergleich dieser Regelungen mit dem Gegenstand und der Ableitungsmethode der stillschweigenden Befugnisse erklärt werden. Dies setzt die eingehende Untersuchung der stillschweigenden Befugnisse voraus, wobei rechtsvergleichend auf die amerikanische implied- und resulting-powers-doctrine und die deutsche und internationale Lehre über die stillschweigenden Befugnisse zurückgegriffen werden kann. Diese umfangreichen Betrachtungen werden aber nur erforderlich, wenn nicht die Auslegung der vertraglichen Bestimmungen auch ohne Anerkennung stillschweigender Befugnisse bereits die Herleitung von Einsetzungsermächtigungen ermöglicht. Mit dieser begrenzten Auslegungsweise ist daher zunächst zu beginnen. Die Grenze wird hierbei im Wortlaut der Bestimmungen zu sehen sein, so daß von der Anerkennung stillschweigender Befugnisse erst dann gesprochen werden kann, wenn die Interpretation der Bestimmungen den Rahmen ihres Wortlauts überschreitet.

Soweit die sich im Rahmen des Wortlauts haltende Interpretation der Bestimmungen keine Grundlage für Befugnisse zur Einsetzung von Ausschüssen ergibt, wird dann auf die Möglichkeit der Anerkennung stillschweigender Befugnisse näher einzugehen

---

1) Vgl. unten S. 68 f. und die dortigen Zitate
2) Siehe unten S. 103 und die Zitate dort

sein. Sollte ihre Untersuchung ergeben, daß ihre Anerkennung auch außerhalb der Voraussetzungen der Lückenklauseln im Gemeinschaftsrecht zulässig ist, bedarf es dann der Klärung, ob und in welchen Fällen der Kommission und dem Rat stillschweigende Befugnisse zur Einsetzung von Ausschüssen zuerkannt werden können.

ZWEITES KAPITEL : DIE THEORIE VON DER AUTONOMEN ORGANISATIONSGEWALT INTERNATIONALER ORGANISATIONEN - IHRE ÜBERTRAGBARKEIT AUF DAS GEMEINSCHAFTSRECHT

Für die organisatorischen Beziehungen im internen Bereich internationaler Organisationen wird von einem nicht unerheblichen Teil des internationalrechtlichen Schrifttums den Organisationen eine autonome Regelungsbefugnis zuerkannt[1]. Diese Autonomie, Resultat der Eigenständigkeit der internen Rechtsordnung, soll die Organisation selbst dann zum Erlaß den internen Bereich betreffender Regelungen berechtigen, wenn diesbezügliche Befugnisse in den Gründungsverträgen der Organisation nicht zugewiesen worden sind. Die vertraglichen Bestimmungen sind für die grundsätzlich unbeschränkte Autonomie nur insoweit relevant, wie durch sie Regelungsbefugnisse für den internen Organisationsbereich eingeschränkt oder ausgeschlossen werden. Sind zu den internen Befugnissen auch die zur Einsetzung von Ausschüssen zu zählen, so besteht nach der Autonomie-Lehre an der Befugnis der internationalen Organisation zur Ausschußeinsetzung dann kein Zweifel, wenn im Gründungsvertrag eine diese Befugnis ausschließende oder einschränkende Bestimmung fehlt. Weder im Pariser Vertrag über die EGKS noch in den Römischen Verträgen über die EWG und EAG sind Regelungen enthalten, welche die Befugnis der Gemeinschaftsorgane zur Einsetzung von Ausschüssen ausdrücklich ausschließen. Da nach der Autonomie-Lehre Rechtsquelle organisationsrechtlicher Befugnisse die interne Autonomie sein soll, ausdrückliche Zuweisungen in den Gründungsverträgen damit nur noch deklaratorischen Wert hätten, kommt es für die Anerkennung der Befugnis zur Einsetzung von Ausschüssen nach dieser Lehre nur noch darauf an, was unter den internen Befugnissen zu verstehen ist und ob eine solche Autonomie internationaler Organisationen anzuerkennen ist.
Die Feststellung ausdrücklicher vertraglicher Ermächtigungen zur Ausschußeinsetzung, also eine weitere Untersuchung der Gemeinschaftsverträge hätte nach der Bejahung einer solchen Autonomie keinen besonderen Erkenntniswert und wäre damit unnötig.

---

1) Vgl. z.B. Dahm, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 33 und die dort Zitierten

§ 1 DIE INNERORGANISATORISCHEN RECHTSAKTE

Als innerorganisatorische Rechtsakte einer internationalen Organisation können diejenigen angesehen werden, die nicht an andere Völkerrechtssubjekte oder deren Organe gerichtet sind, also nicht externe Beziehungen der Organisation betreffen. Positiv ausgedrückt lassen sich die internen Regelungen[1] in die folgenden Gruppen einteilen:

a) Von dem einzelnen Organ der Organisation erlassene Regelungen über seine Einrichtung und die Durchführung seiner Aufgaben und Kompetenzen: die Bestimmungen über die innerhalb eines Organs festzulegende Geschäftsverteilung, die Entscheidungszuständigkeit der einzelnen Bediensteten, das bei der Erarbeitung und dem Erlaß von Entscheidungen einzuhaltende Verfahren etc., Bestimmungen, die üblicherweise in den Geschäftsordnungen der einzelnen Organe enthalten sind[2]. Zu dem Bereich der Einrichtung der Organe gehört auch die ergänzende institutionelle Ausstattung z.B. durch die Einsetzung von Hilfsorganen; Rechtsakte, die ebenfalls nur Auswirkungen für den internen Bereich der Organisation haben.
Zu dieser Gruppe interner Rechtsnormen ist weiterhin die i.d.R. in einem sogenannten Statut[3] geregelte Ausgestaltung der Be-

---

1) Darauf, daß die Begriffe interne Regelung, Rechtshandlung oder Rechtsnorm im internen Recht internationaler Organisationen nicht im strengen Sinn des Rechtssatzbegriffs verwendet werden können, hat bereits Monaco in Jus Gentium Bd. 1 (1938), S. 61 ff. hingewiesen. Für die hier vorzunehmenden Untersuchungen kommt es nicht auf die Rechtssatzqualität der internen Rechtsakte an. Vgl. für die die Organisationsakte in den Begriff des Rechtssatzes miteinbeziehenden Auffassungen im nationalen Recht Böckenförde, Organisationsgewalt (1964), S. 74 f.; Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 1 (1968), S. 105 ff. und Bd. 2 (1967), S. 11; enger hingegen Forsthoff, Verwaltungsrecht (1966), S. 410

2) Vgl. z.B. die vorläufige Geschäftsordnung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 6.7.1967, ABl. Nr. 147 vom 11.7.1967, S. 1 ff.

3) Vgl. z.B. das Europäische Beamtenstatut, RatsVO vom 29.2. 1968, ABl. Nr. L 56 vom 4.3.1968, S. 1 ff.; und das Personalstatut der Vereinten Nationen, Statut de personnel des Nations Unies, erlassen durch die Generalversammlung der VN mit der Resolution Nr. 590 vom 2.2.1952; veröffentlicht in Resolutions adoptées par l'Assemblée Générale au cours de sa 6 eme session (6 nov. 1951 - 5. fevr. 1952); herausgegeben von Nations Unies, Assemblée Générale, Documents officiels, 6 eme session, Supplement Nr. 20 (A/2119), New York, S. 81 ff.

ziehungen zwischen den Organen und ihren Bediensteten zu rechnen.

b) Die zweite Kategorie besteht in den von den Organen der Organisation getroffenen Regelungen der Beziehungen der Organe der Organisation untereinander.

c) Bei den Europäischen Gemeinschaften wird von den meisten Autoren schließlich noch der Bereich zum internen Recht hinzugerechnet, der aus den von den Organen der Gemeinschaft erlassenen und die Beziehungen der Mitgliedstaaten zur Organisation betreffenden oder aber den für die Angehörigen der Mitgliedstaaten, also ihren Rechtsunterworfenen unmittelbar geltenden Normen besteht[1].[2]

Der Normenkomplex der letzten Gruppe ist allerdings für die Frage nach der organisationsrechtlichen Befugnis zur Einsetzung von Ausschüssen irrelevant. Im Verlauf der weiteren Untersuchung werden deshalb im Besonderen die unter den Begriff der

---

1) Vgl. v.Liszt-Fleischmann, Völkerrecht (1925), S. 85, der schon die Verordnungen der internationalen Flußkommissionen, die sich an die Staatsbürger richteten, als selbständige Gruppe von Rechtssätzen zwischen dem Völkerrecht und dem staatlichen Recht bezeichnete.

2) Für die dem internen Recht internationaler Organisationen zuzurechnenden Rechtsmaterien vgl. Focsaneanu in Ann.fr. dr.int. 1957, S. 328 ff.; Zemanek, Vertragsrecht (1957), S. 91 f.; Dahm, Völkerrecht, Bd. 1 (1958), S. 26 ff.; Wengler, Völkerrecht, Bd. 1 (1964), S. 334 ff. zum "internen Recht internationaler Organisationen" und seinen Gegenständen; Monaco in Jus Gentium Bd. 1 (1938), S. 97; ders. in Festschrift für Perassi, Bd. II (1957), S. 154; Seidel-Hohenveldern, Internationale Organisationen (1967), Rdz. 1505, S. 181; ders., Völkerrecht (1969), Rdz. 40, S. 13; Monaco, Lezioni (1965), S. 150 f.; Reuter, Institutions (1969), S. 215 f., der aber die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Organisation dem allgemeinen Völkerrecht zurechnet; für die insoweit gegenteilige Auffassung vergleiche auch Cahier, Le Droit interne (1963), S. 29; für die im staatlichen Bereich anzutreffenden internen Ordnungen vgl. Romano, L'Ordinamento (1946), S. 219 f.

Selbstorganisationsakte zusammenzufassenden ersten beiden Gruppen interner Regelungen berücksichtigt werden.

§ 2 DAS INTERNE RECHT ALS GESONDERTE RECHTSORDNUNG

Die Normen des internen Rechts internationaler Organisationen charakterisiert, daß sie nicht von Völkerrechtssubjekten, sondern völkerrechtlichen Organen erlassen werden, daß sie zwar nicht staatliches, aber in vielen Funktionen innerstaatlichen, insbesondere Verwaltungsvorschriften ähnliches Recht sind und daß sie nicht im Sinne der klassischen Völkerrechtslehre[1] Rechte und Pflichten der Staaten bzw. anderer Völkerrechtssubjekte untereinander erzeugen[2].

Dies hat zu der Auffassung geführt, daß es sich beim internen Recht um eine gesonderte Rechtsordnung handelt[3], die auch als internes Staatengemeinschaftsrecht[4] oder internes Sonderverbandsrecht[5] bezeichnet wird. Während das interne Recht -teil-

---

1) Vgl. die bei Berber, Völkerrecht, Bd. 1 (1960), S. 1 ff. angeführten Definitionen des Völkerrechts
2) Vgl. Seidel-Hohenveldern, Völkerrecht (1969), Rdz. 40 f., S. 13 f.
3) Zur Beurteilung des internen Rechts als gesonderte Rechtsordnung vgl. Focsaneanu in Ann.fr.dr.int. 1957, S. 315 ff.; Monaco in Festschrift für Perassi, Bd. 2 (1957), S. 135; ders., Manuale (1960), S. 499; ders., Lezioni (1965), S. 8 f.; ders. in Festschrift für Riese (1964), S. 28 ff.; Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 905 und 1014; Durante in Riv.Dir.Europ. Bd. 3 (1963), S. 200; Seyerstedt in Int.Comp.Law Quart. Bd. 14 (1965), S. 497 und 524 f.; Much, Amtshaftung (1952), S. 21 f.; Reuter, Institutions (1969), S. 215; ders., Mündliche Stellungnahme zum Gutachten des IGH über die Wirkung der Urteile des Verwaltungsgerichtshofs der Vereinten Nationen in CIJ-MPD 1954, S. 343; Zemanek, Vertragsrecht (1957), S. 90 ff.; Cahier, Le Droit interne (1963), S. 2 ff., 9 ff. mit weiteren Nachweisen
4) Verdroß in Rec.des Cours Bd. 30 (1929), Teil V, S. 311; ders. Völkerrecht (1964), S. 4; Seidel-Hohenveldern, Internationale Organisationen (1967), Rdz. 906 und 1502 ff., S. 87 und 180 f.; Scheuner, Rechtsetzungsbefugnis (1960), S. 230
5) Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 804, 904, der von einer internen Rechtsordnung spricht; Menzel, Völkerrecht (1962), S. 2: inneres Verbandsrecht; Dahm, Völkerrecht, Bd.2 (1961), S.198: inneres Organisationsrecht; Wagner,Beschlußrecht (1965), S.86: Sonderverbandsrecht; ebenso Dahm,Völkerrecht, Bd. 1 (1958), S. 3; Cahier, Le Droit interne (1963), S. 13 f.; vgl. auch Lagrange,Schlußantrag zum Urteil des EuGH vom 16.7.1956 in EuGH Rechtspr. Bd. 2, S.231 ff., 266 f.

weise unter Ausweitung des Begriffs- von der h.M. zum Völkerrecht gerechnet wird[1], betont ein anderer Teil der Lehre die Eigenständigkeit dieser Rechtsmaterie, die zwischen dem Völkerrecht und dem staatlichen Recht steht[2].

A Die Autonomie der Rechtsordnung (Die Lehre von Monaco)

Mit der Anerkennung des internen Organisationsrechts als gesonderte Rechtsordnung stellt sich die Frage, ob es sich dabei um eine autonome, nicht abgeleitete Rechtsordnung handelt. Es bedarf mit anderen Worten der Klärung, ob die Befugnis zum Erlaß der sie bildenden Normen ihre Grundlage in dieser Rechtsordnung selbst findet oder in einer außerhalb ihr liegenden Rechtsquelle, der die interne Rechtsordnung untergeordnet ist. Heute besteht Einigkeit darüber, daß die Befugnisse der Organe der Europäischen Gemeinschaften nicht auf der Delegation staatlicher Rechtsmacht beruhen und insofern autonom sind[3]. Hingegen sind offensichtlich die normativen Bestimmungen der Gründungscharta der Organisation für ihre interne Rechtsordnung relevant, obwohl die Zugehörigkeit des Abkommens als völkerrecht-

---

1) Scheuner, Rechtsetzungsbefugnis (1960), S. 235 f., 292 ff.; Verdroß, Völkerrecht (1964), S. 188 ff., 222; Seidel-Hohenveldern, Völkerrecht (1969), Rdz. 40, S. 13; Anzilotti, Völkerrecht (1929), S. 223 betrachtet sogar die Geschäftsordnungen der internationalen Organe als durch Vermittlung dieser Organe zustandegekommene völkerrechtliche Abkommen; ebenso Hold-Ferneck, Lehrbuch (1932), S. 138; Zemanek, Vertragsrecht (1957), S. 91 will nur die Geschäftsordnungen der Repräsentativorgane dem allgemeinen Völkerrecht zurechnen. Gegen die Auffassung der zuletzt genannten drei Autoren ist vor allem einzuwenden, daß die Geschäftsordnungen oft nur mit einfachen Mehrheiten in den Organen, die völkerrechtlichen Abkommen aber nur einstimmig beschlossen werden können; vgl. auch noch Wagner, Beschlußrecht (1965), S. 57 mit weiteren Nachweisen in Anm. 29

2) Matthies in JZ 1954, S. 305; Focsaneanu in Ann.fr.dr.int. 1957, S. 324 ff.; Mathijsen, CECA (1958), S. 154 ff.; Dahm, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 33 Anm. 1; Schlochauer in ArchVölkR Bd. 11 (1963), S. 6 f.; Wengler, Völkerrecht, Bd. 1 (1964), S. 336; es erscheint allerdings fraglich, ob dem Vorschlag von Focsaneanu (a.a.O.) gefolgt werden kann, das "Organisationsrecht" mit dem staatlichen Recht in einer Übergruppe wieder zusammenzufassen. Zumindest spricht gegen diese Zusammenfassung, daß dadurch die zwischen beiden Rechtsbereichen bestehenden gewichtigen Unterschiede bezüglich der pouvoir constituant verdeckt werden.

3) Siehe z.B. das Urteil des EuGH Rechtspr. Bd. 10, S. 1251 ff., 1270

licher Vertrag zur internen Rechtsordnung zweifelhaft ist. Nach allgemeiner Auffassung bildet zwar das Gründungsabkommen die grundlegende Basis, die konstitutionelle Grundnorm der internationalen Organisation[1] und entspricht in seiner Bedeutung für die interne Rechtsordnung den innerstaatlichen Verfassungen[2]. Doch wird von einem Teil der Lehre außerdem noch die Autonomie der internationalen Organisation als Rechtsquelle anerkannt, aus der auch beim Schweigen der Verträge innerorganisatorische Befugnisse sollen hergeleitet werden können[3].

Zur Begründung der Autonomie der internen Rechtsordnung internationaler Organisationen haben unter anderem Riccardo Monaco[4] und Francesco Durante[5] die folgenden Thesen aufgestellt. Das interne Recht der internationalen Organisation regle die Beziehungen der Organe, Personen und sonstigen beteiligten Subjekte des funktionalen Apparats untereinander. Diese Beziehungen hätten aber nur in den Grundzügen ihre Ausgestaltung in den Regelungen des internationalen Abkommens erfahren, durch das die Organisation hervorgerufen worden ist. Die Organisation bilde sich auf Grund des Vertrages originär und habe "nach ihrer Entstehung ein eigenes Rechtsleben und kann

---

1) Den konstitutionellen Charakter der Gründungsverträge anerkennen: Schlochauer, Rechtsschutz (1952), S. 11; Focsaneanu in Ann.fr.dr.int. 1957, S. 326 ff.; Zemanek, Vertragsrecht (1957), S. 90 ff.; Mosler in ZaöRVR Bd. 19 (1958), S. 305 f.; Tammes in Rec.des Cours 1958, Bd. 2, S. 310 ff.; Pescatore, Les aspects fonctionnels (1958), S. 63, der den EWGV zugleich als internationalen Vertrag, nationales Gesetz und Verfassung der Gemeinschaft bezeichnet; Scheuner, Rechtsetzungsbefugnisse (1960), S. 231 f.; Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 814, 906; Dahm, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 6; Cahier, Le droit interne (1963), S. 14 mit Anm. 42 und S. 15 ff. mit weiteren Nachweisen; Zweigert in RabelsZ Bd. 29 (1964), S. 603 f.; Meier in ArchVölkR, Bd. 12 (1964/65), S. 16 ff.; Seyerstedt in Int.Comp.Law Quart. Bd. 14 (1965), S. 31 ff. passim; Monaco in Riv.Dir. Int. Bd. 41 (1958), S. 11; ders. in Festschrift für Perassi (1957), S. 152; ders. in Festschrift für Riese (1964), S. 35

2) Monaco in Festschrift für Riese (1964), S. 35

3) Vgl. Quadri, Diritto Internazionale (1960), S. 187 f.

4) Vgl. zum Folgenden Monaco in Jus Gentium, Bd. 1 (1938), S. 52 ff.; ders. in Festschrift für Perassi (1957), S. 134 ff.; ders., Lezioni (1957), S. 8 ff. und (1965), S. 124 ff.

5) In Riv.Dir.Europ. Bd. 3 (1963), S. 197 ff.

von sich aus die eigenen internen Beziehungen regeln, d.h. die Beziehungen der Personen und Sachen, die Teil der Organisation sind."[1] Das Gründungsabkommen setze nur "die Prämissen für ein späteres soziales Leben und enthält und umfaßt deshalb nicht den Gesamtbereich der Tätigkeit der Organisation."[2] Wenn auch der organisatorische Apparat der internationalen Union nach dem Schema des Gründungsabkommens gebildet worden ist, bliebe er nicht auf diesem Stand stehen, sondern entwickle sich darüber hinaus als funktionelle Institution in der Weise fort, die wesentlich für seine Natur als soziales Phänomen ist[3]. Bei ihrer Tätigkeit erweist sich die Organisation als eine eigenständige soziale Institution mit ihr charakteristischen, inhärenten Wesenszügen[4]. Die institutionelle Eigenständigkeit des funktionellen Apparates der Organisation bedinge ihre interne Autonomie, die ursprüngliche Rechtsquelle der Organisation ist.

> "... L'autonomie apparaît donc comme la propre source de l'ordre juridique communautaire, de sorte que, même lorsque le Traité constitutif ne prévoit pas l'exercise concret de pouvoirs normatifs autonomes, on peut considérer que ces pouvoirs peuvent être également exercés sur la base d'une autonomie qui est inhérente au système juridique considéré."[5]

B Die Autonomie als Rechtsquelle interner Organisationsgewalt (die Lehre von Monaco - Fortsetzung)

Die Bedeutung der Verfassung für die interne Rechtsordnung wird deutlich, wenn im Abkommen den Organen ausdrücklich interne normative Befugnisse zugewiesen werden[6]. In diesem

---

1) Monaco in Festschrift für Perassi, Bd. 2 (1957), S. 149
2) Monaco, Lezioni (1957), S. 9; ders. in Riv.Dir.Int. Bd. 41 (1958), S. 11 ff.; Durante in Riv.Dir.Europ. Bd. 3 (1963), S. 200
3) Monaco, Lezioni (1957), S. 8; ders. in Riv.Dir.Int., a.a.O.; Durante, a.a.O.
4) Vgl. Monaco in Jus Gentium Bd. 1 (1938), S. 69 f.; ders. in Festschrift für Riese, S. 30
5) Monaco in Festschrift für Riese (1964), S. 31; vgl. auch Monaco, Lezioni (1965), S. 9
6) Monaco in Festschrift für Perassi, Bd. 2 (1957), S. 148 ff.; ders., Lezioni (1965), S. 130 ff.

Fall sei im Gründungsabkommen[1] die Grundlage der Befugnis zu sehen und nur noch die Interpretation der betreffenden Vorschrift erforderlich[2].
Beim Fehlen ausdrücklicher Zuweisungen ist aber als Quelle und Grundlage der internen Befugnisse nicht die Gründungscharta[3], sondern allein die Autonomie der Organisation anzusehen[4]. Daraus folge, daß die im völkerrechtlichen Gründungsabkommen enthaltenen ausdrücklichen Normen über die Zuerkennung interner Befugnisse keine konstitutive, sondern nur deklaratorische Wirkung haben und insoweit eine Abhängigkeit der internen Rechtsordnung von der völkerrechtlichen des Gründungsabkommens nicht besteht. Das Gründungsabkommen müsse von der Autonomie als Rechtsquelle völlig getrennt werden[6].

Nur für die Bereiche, die im völkerrechtlichen Vertrag eine

---

1) Vgl. die Beispiele dafür bei Monaco in Jus Gentium Bd. 1 (1938), S. 73 ff.
2) Monaco in Festschrift für Perassi, S. 144; ders., Lezioni (1965), S. 127
3) Monaco in Festschrift für Perassi, S. 152 f.; ders., Lezioni (1965), S. 132 f.; vgl. auch Monaco in Jus Gentium Bd. 1 (1938), S. 85 f.
4) Monaco, Manuale (1960), S. 500; Durante in Riv.Dir.Europ. Bd. 3 (1963), S. 203 mit Anm. 23; Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 901 ff. führt aus, daß die interne Ordnung ihre Gültigkeit und Wirksamkeit direkt und ausschließlich aus der Existenz der Organisation selbst her und nicht aus internationalen (völkerrechtlichen) Normen herleitet; auf S. 918 bejaht Sereni eine Organisationsfreiheit gemäß dem Grundsatz der Relevanz der tatsächlichen Organisation.
5) Seyerstedt, Int.Comp.Law Quart., Bd. 14 (1965), S. 77 und 532 bezeichnet derartige Regelungen als sinnlos; vgl. auch Monaco in Jus Gentium Bd. 1 (1938), S. 86 ff.
6) Sereni, Diritto Internazionale, S. 909 f., 814 betrachtet beide Rechtsordnungen als voneinander verschieden und unabhängig. Eine Übereinstimmung der Vertragsbestimmungen mit der internen Verfassung sieht er nur dann als gewährleistet an, wenn die Organisation die völkerrechtlichen Vertragsregelungen besonders annimmt oder in ihre interne Verfassung einen Rechtssatz aufnimmt, nach dem die Verfassung an die Vertragsbestimmungen automatisch angepaßt wird. Monaco, Lezioni (1965), S. 133 führt aus, daß das Gründungsabkommen der Organisation nicht als Grundlage des Rechtssatzes gilt, der zum Erlaß interner Normen ermächtigt.

einschränkende Regelung erfahren haben, soll die autonome interne Befugnis der Organisation begrenzt sein[1].
So folgert man konsequent, daß in all den Fällen, wo der Vertrag eine einschränkende Regelung nicht vorsieht, die Organisation auf Grund ihrer Autonomie zum Erlaß organisationsinterner Rechtsakte umfassend berechtigt ist[2].

Diese Argumentation soll der vergleichende Hinweis auf die im nationalen Rechtsbereich existierenden autonomen Selbstverwaltungskörperschaften stützen; denn diese bilden ebenfalls in ihrem Bereich eine unabhängige Rechtsordnung und haben gleichfalls eine in ihrer soziologischen und institutionellen Eigenständigkeit begründete autonome interne Organisationsgewalt[3].

---

1) Monaco, Jus Gentium Bd. 1 (1938), S. 86 f.; ders. sieht aber in Festschrift für Riese (1964), S. 30 die Schranken für die interne Entwicklung schon in den verfassungsmäßigen Zielen der Organisation.
2) Vgl. Monaco in Jus Gentium Bd. 1 (1938), S. 89 und 108; ders. in Festschrift für Perassi (1957), S. 152 f.; ders., Lezioni (1965), S. 132 f.; vgl. auch Seyerstedt in Int. Comp.Law Quart. Bd. 14 (1965), S. 55 ff., der es für unmöglich hält, "eine legale Basis für irgendeine Begrenzung der legislativen Befugnis der intergouvernementalen Organisation in internen Angelegenheiten stricto sensu zu finden" (S. 55), und diese Befugnis den Organisationen auch dann zuspricht, wenn die Verfassung sie nicht gewährt (S. 57). Das folge daraus, daß sie intergouvernementale Organisationen sind, so wie die organisatorische Zuständigkeit der Staaten aus deren Souveränität folge (S. 58); auf S. 78 führt Seyerstedt aus, daß die internen Regelungen nie im Gegensatz zu expliziten Verfassungsbestimmungen stehen dürfen.
3) Monaco in Jus Gentium, Bd. 1 (1938), S. 58 f.; ders. in Festschrift für Perassi (1957), S. 153; ders., Lezioni (1965), S. 133; vgl. auch Mirabelli in Studi di diritto pubblico in onore di Giovanni Vachelli (1937), S. 427 ff., 430; Seidel-Hohenveldern, Internationale Organisationen (1967), Rdz. 921, S. 93

§ 3 AUTONOMIEBEFUGNISSE IN DEN RECHTSORDNUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN

Die Anerkennung autonomer Organisationsbefugnisse der europäischen Gemeinschaftsorgane würde eine Rechtfertigung oder doch zumindest eine Bestätigung erfahren, ließe sich durch eine rechtsvergleichende Untersuchung im Recht der Mitgliedstaaten übereinstimmend ein möglicherweise dann ins Gemeinschaftsrecht eingeflossener Rechtsgrundsatz feststellen, nach dem auch innerstaatlichen Institutionen autonome Organisationsbefugnisse zustehen[1].

A Die Bedeutung der Rechtsvergleichung

Die rechtsvergleichende Methode wird heute in der Weise angewendet, daß für die Interpretation des Gemeinschaftsrechts ebenso wie für die Lückenfüllung auf den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsame und allgemeine Rechtsgrundsätze zurückgegriffen wird[2]. Dabei sollen diese Rechtsgrundsätze nicht nur auf einer zufälligen Übereinstimmung beruhen, sondern Ausdruck einer "gemeinsamen Rechtsüberzeugung"[3] sein. So spricht man auch von "allgemein gültigen Rechtsformen"[4], dem "fonds commun" der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, den "traditions juridiques communes aux Etats membres" oder von "den Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätzen"[5]. Daneben wird die "Lückenschließung mit Hilfe der Regeln verwandter Rechtsinstitute"[6] anerkannt, bei der im Analogieschluß aus -der Natur der Sache nach sachlogisch vergleichbaren- Rechtsinstituten anderer Rechtsordnungen eine

1) Vgl. allgemein zur Heranziehung verschiedener Rechtsinstitutionen des nationalen Rechts zur Interpretation des Verfassungsrechts internationaler Organisationen, Scheuner, Rechtsetzungsbefugnisse (1960), S. 232
2) Vgl. z.B. EuGH Rechtspr. Bd. 2, S. 302 ff., 311 f.; Bd. 3, S. 91 ff., 117 ff., 194 ff., 200; Bd. 4, S. 238 ff., 256 f.; Bd. 5, S. 295 ff., 313; Bd. 6, S. 825 ff., 842 f., 971 ff., 989 f.; Bd. 8, S. 97 ff., 113
3) Tomuschat, Vorabentscheidung (1964), S. 20 mit Nachweisen
4) Vgl. Jerusalem, Montanunion (1954), S. 77
5) Nach Degenhardt, Urteilsberichtigung (1969), S. 21
6) Tomuschat, Vorabentscheidung (1964), S. 22

sachgerechte Lösung hergeleitet wird.
Ausgangspunkt dieser Rechtsvergleichung ist somit die g e g e b e n e und auslegungs- oder ergänzungsbedürftige Regelung. Bei der Anerkennung autonomer Organisationsbefugnisse internationaler Organisationen handelt es sich jedoch um den Rückgriff auf eine von dem geschriebenen primären Gemeinschaftsrecht gesonderte originäre Rechtsquelle. Unabhängig davon, ob das Gemeinschaftsrecht auslegungs- oder ergänzungsbedürftige Regelungen über organisationsrechtliche Befugnisse enthält, werden diese Befugnisse der Organisation zuerkannt. Eine Rechtsvergleichung zum Zwecke der Auslegung oder Lückenfüllung kann also hier nicht erfolgreich sein.
Dennoch ist es sinnvoll, auch in diesem Zusammenhang eine rechtsvergleichende Betrachtung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten vorzunehmen. Möglicherweise ergibt sich dabei nämlich als den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten übereinstimmend zugrundeliegender Grundsatz, daß auch ohne verfassungsrechtliche Zuweisung, außerhalb der Verfassungsrechtsordnung organisationsrechtliche 'autonome' Befugnisse anerkannt werden. In diesem Fall wäre die Schlußfolgerung zulässig, daß die Mitgliedstaaten auch im Bereich der Europäischen Gemeinschaften es nicht für erforderlich gehalten haben, in den Gemeinschaftsverträgen diesbezügliche Regelungen vorzusehen.
Der Ausgestaltung des Gemeinschaftsrechts läge dann - in einem negativen, limitierenden Sinn - ein gemeinsamer Normierungshorizont zugrunde, der schon in entsprechender Weise die Rechtfertigung für die Heranziehung allgemeiner Rechtsgrundsätze zur Auslegung und Ergänzung des Gemeinschaftsrechts ergab[1].
Die rechtsvergleichende Untersuchung hat also danach zu fragen, ob es einen allgemeinen Rechtsgrundsatz gibt, nach dem im innerstaatlichen Bereich Befugnisse zur Selbstorganisation als originär oder autonom und somit unabhängig von der staatlichen Grundordnung, der Verfassung anerkannt werden. Auf den ersten Blick mag allerdings fraglich erscheinen, ob sich beim Vergleich unterschiedlicher staatlicher Rechtsordnungen gerade hier Übereinstimmungen feststellen lassen, weil im Verwaltungsorganisationsrecht die Individualität des staatlichen Rechts am stärksten zum Ausdruck kommt.
Würde die rechtsvergleichende Untersuchung die Anerkennung autonomer Organisationsbefugnisse im innerstaatlichen Bereich ergeben, sollte dies Ergebnis in seiner Bedeutung für das

Gemeinschaftsrecht nicht überschätzt werden. Daraus kann nicht zwingend geschlossen werden, daß auch im Bereich der Europäischen Gemeinschaften eine Autonomie als eigenständige Rechtsquelle organisationsrechtlicher Befugnisse zu bejahen ist. Es bedürfte dann erst noch der Prüfung, ob sich die Anerkennung der Autonomie mit den in den Verträgen zum Ausdruck kommenden Grundsätzen vereinbaren läßt.

B Rechtsvergleichende Betrachtung innerstaatlicher autonomer Befugnisse

Gegenstand der rechtsvergleichenden Betrachtung im einzelnen werden die in der geschichtlichen Entwicklung begründeten Vorstellungen über die parakonstitutionelle Organisationsgewalt der Exekutive und die ursprünglichen Befugnisse autonomer Körperschaften sein.

I Die Organisationsgewalt der Exekutive

In keinem Mitgliedstaat wird heute die Auffassung bestritten, daß der Exekutive die Befugnis zukommt, organisationsrechtliche Maßnahmen zu treffen. Während vor allem in der ausländischen Literatur die Erörterungen über den Umfang der exekutiven Organisationsgewalt und ihre Abgrenzung von den Organisationsbefugnissen der Legislative sowie über die Rechtsnatur der Organisationsakte breiten Raum einnehmen[1], wird auf die

---

1) Siehe z.B. für die französische Rechtslehre: Laubadère, Droit Administratif (1967), Bd. 1, Rdz. 1006 ff., S. 547 ff., Rdz. 117 ff., S. 82 f.; Waline, Droit Administratif (1959), Rdz. 1149 f., S. 688 f.; Benoit, Droit Administratif (1968), Rdz. 121 ff., S. 87 ff.; Rivero, Droit Administratif (1965), Rdz. 455, S. 384; für die belgische Rechtslehre: Buttgenbach, Droit Administratif (1966), Rdz. 66 ff., S. 66 und Rdz. 558 f., S. 525 ff.; Wigny, Droit Administratif (1962), Rdz. 103 ff., S. 80 ff.; für die niederländische Rechtslehre: Nederlands Bestuursrecht, Bd. 1 (1962), S. 110 ff.; v.Poelje, Bestuursrecht (1968), S. 17 ff.; für die italienische Rechtslehre: Giannini, Diritto Amministrativo, Bd. III, Teil 2 (1967), Rdz. 155, S. 157 ff.; Sangiacomo in Foro It. Bd. 71 (1948), Teil 4, Spalten 113 ff.; Alessi, Diritto Amministrativo (1966), Rdz. 36, S. 87 ff.; Sandulli, Diritto Amministrativo (1964), Rdz. 18 ff., S. 53 ff.; für die deutsche Rechtslehre vgl. die unten S. 38 f. und 40 Zitierten

Frage nach einer verfassungsrechtlichen Ableitung dieser Befugnisse kaum eingegangen.

Die Verfassungen der Mitgliedstaaten enthalten zwar nicht eine ausdrückliche Bestimmung des Inhalts, daß staatliche Organisationsgewalt nur auf Grund und im Umfang verfassungsrechtlicher Zuweisung den Staatsorganen zusteht. Es sind in ihnen aber eine Reihe von Vorschriften enthalten, durch die für bestimmte Bereiche einzelnen Organen und Körperschaften Organisationsbefugnisse zugewiesen werden: Art. 28, 83 ff. deutsches GG, Art. 20, 34, 37[1] franz. Verfassung, Art. 97, 117 ff., 128, 132 f. italienische Verf., Art. 2, 3, 29, 31, 108, 118 ff. belgische Verf., Art. 56, 87, 137 ff., 143, 153, 159, 204 ff. niederländisches GG und Art. 2, 32, 33, 35, 36, 76, 96 ff., 107 luxemburgische Verf.. In diesen Fällen handelt es sich zweifellos um verfassungsabhängige Befugnisse. Aus diesen vereinzelten und nicht abschließenden Regelungen organisationsrechtlicher Befugnisse in den Verfassungen ist aber nicht zu entnehmen, daß in den nicht geregelten Fällen derartige Befugnisse nicht gewährt sein sollen. In jeder Verfassung ist die Existenz einer vollziehenden Gewalt zur Durchführung der Staatszwecke vorausgesetzt. In den Art. 20 III deutsches GG, 29 belgische Verf., 56 niederländisches GG und 33 luxemburgische Verf. wird sie ausdrücklich erwähnt. Art. 20 franz. Verf. spricht der Regierung das Verfügungsrecht über die Verwaltung zu, wozu auch die Befugnis zur Verwaltungsorganisation zu rechnen ist. Unter der vollziehenden Gewalt ist auch der zur Anwendung und Durchführung der Gesetze notwendige organisatorische Apparat zu verstehen. Damit gehen die Verfassungen stillschweigend von der Befugnis zur Errichtung eines solchen Verwaltungsapparates, von der Existenz einer staatlichen Organisationsbefugnis aus[2].[3]

1) Unter die Sachgebiete des Art. 37 I ist auch die Verwaltungsorganisation zu rechnen: Laubadère, Droit Administratif, Bd. I (1967), Rdz. 1007, S. 547 f.

2) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 87 weist zur Begründung der staatlichen Organisationsgewalt auch auf die implied-powers-Lehre hin und hält damit eine Charakterisierung der Organisationsgewalt als verfassungsrechtlich stillschweigend zugewiesene Befugnis für möglich; vgl. auch Richter, Organisationsgewalt (1926), S. 6 f.

3) In entsprechender Weise begründet sich die interne Organisationsgewalt der einzelnen Behördenleiter für die Einrichtung und Arbeitsorganisation der Behörde, die sich zwangsläufig

Die Organisationsgewalt, die somit auch in den nicht ausdrücklich geregelten Fällen als verfassungsabgeleitete Befugnis anzusehen ist[1], wird daher teilweise im Zusammenhang mit der Interpretation diesbezüglicher Verfassungsbestimmungen erörtert[2].

Demgegenüber wurde und wird z.T. noch heute insbesondere in der deutschen Rechtslehre die Auffassung vertreten, daß der Exekutive eine originäre, von verfassungsmäßiger Zuweisung oder Ableitung unabhängige Organisationsgewalt zusteht[3], die als Hausgut der Verwaltung bezeichnet werden kann[4].

Diese Vorstellung geht zurück auf die Exekutivbefugnisse des

Fortsetzung der Anm. 3 von S. 37 :
aus dem Bestreben zur sachgemäßen Realisierung des Behördenzwecks ergibt. Diese z.T. als 'natürlich' (z.B. Laubadère, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz. 117, S. 82) oder 'de facto'-Befugnis bezeichnete interne Organisationsgewalt entspricht den Geschäftsordnungsbefugnissen von Kommission und Rat der Europäischen Gemeinschaften, die wiederum unproblematisch sind. Deshalb kann hier auf eine rechtsvergleichende Untersuchung der behördeninternen Organisationsgewalt verzichtet werden.

1) Vgl. dazu Giannini, Diritto Amministrativo, Bd. III Teil 2 (1967), S. 156, der die Organisationsgewalt der Exekutive als ihr durch die primären staatlichen Rechtsnormen überlassen bezeichnet

2) Insbesondere in der französischen Rechtslehre: Laubadère, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz. 1006 f., S. 547 f. und Rdz. 88, S. 66; Vedel, Droit Administratif (1968), S. 686; vgl. im übrigen die oben S. 36 Anm. 1 Zitierten

3) Krüger in VdVDStRL Bd. 16 (1958), S. 253 bezeichnet die Organisationsgewalt als vorkonstitutionellen Bestand; nach Peters, VdVDStRL Bd. 16, S. 249 bedarf die Organisationsgewalt überhaupt keiner verfassungsrechtlichen Legitimation; nach Ipsen, VdVDStRL Bd. 16, S. 258 steht die Organisationsgewalt der Verwaltung aus ihrer Aufgabe ursprünglich zu; vgl. auch Forsthoff, Verwaltungsrecht (1966), S. 403

4) Siehe Thoma in Anschütz-Thoma, Staatsrecht, Bd. 2 (1932), S. 228; Weber in VdVDStRL Bd. 16, S. 246

Monarchen, der noch im Zeitalter der konstitutionellen Monarchie von einer Zuweisung durch die geschriebene Verfassung unabhängige Befugnisse ausübte[1]. Die erste geschriebene Verfassung Europas wurde 1791 in Frankreich erlassen. Zuvor kennzeichnete die absoluten Monarchien des 17. und 18. Jahrhunderts die uneingeschränkte Gewalt des Monarchen[2], dessen Befugnisse nicht durch eine geschriebene Verfassung festgelegt und begrenzt waren. Erst in der Epoche des Konstitutionalismus wurde die Machtfülle des Monarchen mehr und mehr eingeschränkt und auf exekutive Befugnisse begrenzt[3]. So regeln noch heute die Art. 56 des niederländischen GG, 29 der belgischen Verfassung und 33 der luxemburgischen Verfassung, daß dem König bzw. Großherzog die vollziehende Gewalt zusteht. Zunächst änderte sich damit an der Begründung der monarchischen Gewalt als einer von Gott verliehenen oder aus dem Eigentum am Staatsgebiet für den obersten Lehnsherrn erwachsenden Machtbefugnis[4] nichts. Im Verlauf der weiteren Entwicklung wurde jedoch die Notwendigkeit der systematischen Erfassung der auf die staatliche Tätigkeit bezogenen Regeln für die Rechtslehre des 18. Jahrhunderts zu einem wahren Dogma[5]. Den späteren Konstitutionalismus kennzeichnet das Bedürfnis, die Grund-Ordnung des staatlichen Tätigwerdens in einer geschriebenen Verfassung lückenlos zu erfassen[6]. Damit veränderte sich auch die Herleitung der Befugnisse des Monarchen, die schließlich als durch die Verfassung zugewiesene, verfassungsabhängige Gewalt angesehen wurden[7]. Dies kommt

---

1) Vgl. Spanner in DÖV 1957, S. 643; Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), § 78 I, S. 117; Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften (1968), S. 252 spricht von einer parakonstitutionellen Kronprärogative.
2) Kelsen, Staatslehre (1925), S. 334 f.; Jellinek, Staatslehre (1914), S. 694 f.; Landshut-Gaebler (1958), S. 4 f.
3) Vgl. Jellinek, Staatslehre (1914), S. 699 ff.; Nawiasky, Staatslehre, Teil 2, Bd. 2 (1955), S. 129; Giannini, Diritto Amministrativo, Bd. III Teil 2 (1967), S. 156 f.
4) Jellinek, Staatslehre (1914), S. 670 ff.
5) Burdeau, Droit Constitutionnel (1969), S. 57
6) Loewenstein, Verfassungslehre (1959), S. 129
7) Landshut-Gaebler, (1958), S. 141; vgl. auch Jellinek, Staatslehre, S. 699 und 707

heute in den Verfassungen Belgiens und Luxemburgs zum Ausdruck, in denen festgelegt ist, daß der König bzw. der Großherzog keine anderen Befugnisse hat "als die, welche ihm die Verfassung und die auf Grund der Verfassung erlassenen besonderen Gesetze ausdrücklich verleihen" (Art. 78 der belgischen Verf. und 32 luxemburg. Verf.). In entsprechender Weise bindet das deutsche Grundgesetz die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht (Art. 20 III GG) und damit an die Verfassung, so daß ihr auch für den organisationsrechtlichen Bereich keine unabhängigen Befugnisse gewährt sind[1].
So wird heute auch von dem überwiegenden Teil der deutschen Rechtslehre eine originäre, verfassungsunabhängige Organisationsgewalt als von den früheren Monarchen 'ererbtes' Reservatrecht der Verwaltung nicht mehr anerkannt[2].

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, daß wohl in den Mitgliedstaaten die Auffassung vorherrschend ist, daß die organisationsrechtlichen Befugnisse den Staatsorganen nicht originär, außerhalb der Verfassungsrechtsordnung, sondern auf Grund ausdrücklicher oder stillschweigender Zuweisung durch die Verfassung zustehen. Mit Sicherheit ist jedenfalls die Existenz eines den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten übereinstimmend zugrundeliegenden Rechtsgrundsatzes auszuschließen,

---

1) Hamann, GG-Kom. (1961), Einführung I D 7 c vor Art. 1 GG, S. 51

2) Spanner in DÖV 1957, S. 640 ff.; Hamann in NJW 1956, S. 1 ff.; Köttgen in VdVDStRL Bd. 16 (1958), S. 167 bezeichnet die Organisationsgewalt als verfassungsunmittelbar und lehnt auf S. 269 die Annahme einer parakonstitutionellen Prärogative ab, so daß sich alle Zuständigkeiten zumindest implizite auf die Verfassung müssen stützen lassen können; Weber in VdVDStRL Bd. 16, S. 246 kennzeichnet die Organisationsgewalt als unmittelbaren Bestandteil der Verfassung; Obermayer, Verwaltungsakt (1956), S. 116 ff. sieht die Grundlage der Organisationsgewalt der Verwaltung im institutionellen Zweck der Verwaltungsbehörden, der seine Ausgestaltung wiederum durch den Gesetzgeber erfahren hat; doch soll sich nach Obermayer die Organisationsgewalt der Verwaltung nicht von der Legislative ableiten; vgl. auch noch Krüger in VdVDStRL Bd. 15 (1957), S. 121 zur Verfassungsrechtlichen Abhängigkeit jeglicher Staatsgewalt

nach dem verfassungsunabhängige Organisationsbefugnisse der Exekutive anerkannt werden.

II Die autonomen Befugnisse dezentralisierter Verwaltungseinheiten

Ein anderer Ansatzpunkt für die Anerkennung originärer, von ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Zuweisung unabhängiger Befugnisse ergibt sich aus dem Umstand, daß die obersten Staatsorgane nicht in der Lage sind, allein die Fülle der öffentlichen Aufgaben zu bewältigen. Sie bedürfen dazu der Unterstützung durch geringere Verwaltungseinheiten, öffentliche Körperschaften und sonstige innerstaatliche Institutionen, denen die Erfüllung eines abgegrenzten Bereichs der öffentlichen Aufgaben aufgegeben worden ist. Nach der Art der Beteiligung an den öffentlichen Aufgaben ist folgende Differenzierung möglich:

1. Die Verwaltungsträger, die als organisatorischer Unterbau der obersten und oberen Staatsorgane in der dekonzentrierten Verwaltung territorial und funktional begrenzte Aufgaben für und im Namen der übergeordneten Organe wahrnehmen; so z.B. die französischen Regionen, die Oberpostdirektionen in Deutschland etc..

2. Die rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, die im Rahmen eines begrenzten Autonomiebereiches öffentliche Aufgaben im eigenen Namen erfüllen; hierzu sind insbesondere die territorialen Selbstverwaltungskörperschaften zu zählen.

3. Die Mitglieder des Bundesstaates, also die einzelnen föderierten Länder.

1 Die Autonomie der Bundesstaaten

Da der Bundesstaat i.d.R. aus dem Zusammenschluß souveräner Staaten unter Übertragung eines Teiles von Hoheitsrechten auf den zu bildenden Gesamtstaat entsteht, ist insbesondere hier die Frage naheliegend, ob die den Ländern verbleibenden Befugnisse noch als diesen ursprünglich zustehend angesehen werden können. Es geht also mit anderen Worten darum, ob die Landesorgane eigene oder nur vom Bund abgeleitete, übertragene Ho-

heitsrechte ausüben.

In der Bundesrepublik Deutschland wird von der h.M. die Auffassung vertreten, daß die Länder als mit verfassungsgebender Gewalt und einer gewissen Kompetenzdichte ausgestattete Gebietsverbände und damit als Staaten anzusehen sind. Daraus folgt die Anerkennung unabgeleiteter Gewalt der Länder innerhalb des ihnen nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zukommenden Aufgabenbereiches[1], zu dem auch der Erlaß von Maßnahmen der Verwaltungsorganisation gehört (Art. 83 GG).
Da die Bundesrepublik Deutschland aber der einzige Bundesstaat unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ist, tritt das Phänomen unabgeleiteter Befugnisse eingegliederter Gebietsverbände mit Staatsqualität in den übrigen Mitgliedstaaten nicht auf. Damit ist die Existenz eines diesbezüglichen, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsatzes ausgeschlossen.

2 Die Autonomie der Selbstverwaltungskörperschaften

Gegenstand eines gemeinsamen Rechtsgrundsatzes können die autonomen Befugnisse der nichtstaatlichen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sein, deren Existenz in jedem der Mitgliedstaaten gegeben ist.
Den Körperschaften - dieser Ausdruck sei hier als Überbegriff für die Körperschaften mit Verbandsstruktur (Körperschaften im eigentlichen Sinn) sowie für die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen verwendet - , insbesondere den Gebietskörperschaften kommt eine Fülle von 'autonomen' Aufgaben und Befugnissen zu, u.a. das Recht der Gemeinden zum Erlaß organisatorischer Maßnahmen, wie z.B. die Einrichtung von Wasserversorgungsanlagen, Krankenhäusern, Schulen, Friedhöfen etc..
Darauf wird näher bei der Untersuchung der einzelnen Rechtsord-

1) Maunz, Staatsrecht (1969), § 25 II, S. 205 ff.; Hamann, GG-Kom. (1961), Einführung I D 6, S. 38 f.; Schmidt-Bleibtreu, GG-Kom. (1967), Anm. 4 zu Art. 20 GG; Schunck-de Clerck, Staatsrecht (1967), S. 167; BVerfG Urteil vom 23.10.1951, Rechtspr. Bd. 1, S. 14 ff., 34; vgl. auch BVerfG, Beschluß vom 11.5.1955, Rechtspr. Bd. 4, S. 178 ff., 189

nungen der Mitgliedstaaten einzugehen sein[1].

a Geschichtliche Betrachtung der kommunalen Autonomie

Die Begründung der Autonomiebefugnisse insbesondere der lokalen Gebietskörperschaften war im Verlauf der geschichtlichen Entwicklung mehrfachen Wandlungen unterworfen.
Die Vorstellung eines selbständigen, originären Wirkungskreises der Kommunen fand ihren Ausgangspunkt in den naturrechtlichen Ideen der französischen Revolution von 1789 und verbreitete sich später von dort aus in den meisten westeuropäischen Ländern[2].
Die revolutionäre Auflehnung 1789 gegen das Ancien Régime wendete sich mit ihrem Ruf nach Freiheit und Gleichheit auch gegen das System des bürokratischen Zentralismus. Die Anerkennung natürlicher Menschenrechte, eines Bereichs vom Staat unantastbarer Freiheitsrechte des Individuums führte zu der Forderung, daß auch in der politischen Keimzelle menschlicher Ordnung, der Kommune, die Bürger berechtigt sein müßten, frei von staatlicher Einwirkung die gemeinschaftlichen Interessen zu regeln[3]. In Entsprechung zu den natürlichen Menschenrechten sollte auch die Gemeinde natürliche Grundrechte haben, die nicht erst vom Staat geschaffen oder zugewiesen werden[4].

Diese Lehre vom pouvoir municipal, welche die Gemeindehoheit als vierte, allerdings dem Staate nicht angehörige Gewalt ansah[5], fand ihren Niederschlag im Gemeindeverfassungsgesetz der Constituante vom 14.-22.12.1789[6]. Nach Art. 49 dieses Gesetzes erfüllten die Kommunalvertretungen zweierlei Funktionen:
"Les unes propres au pouvoir municipal; les autres propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités."[7]

Während in Frankreich die Gefahr einer durch die Anerkennung souveräner Kommunen drohenden Zersplitterung und Verwaltungs-

---

1) Vgl. unten S. 44 ff.
2) Siehe zum Folgenden die Darstellung bei Georg Jellinek, System (1919), S. 275 ff.; ders., Staatslehre (1914), S. 432
3) Jäger, Gemeinde (1941), S. 3
4) Vgl. Krüger, Staatslehre (1966), S. 865 f.
5) Burdeau, L'Etat (1967), S. 402
6) Vgl. Jäger, Gemeinde (1941), S. 17 ff.
7) Georg Jellinek, System (1919), S. 278

anarchie schon bald wieder zu einer Beschränkung der Gemeindefreiheit (-durch die Gesetze zur Änderung der Gemeindeverfassung von 1795 und 1800-) führte[1], blieb die Lehre vom pouvoir municipal außerhalb Frankreichs lange Zeit unvergessen. Der belgische Nationalkongreß bezieht sich bei der Verabschiedung der belgischen Verfassung ausdrücklich auf das französische Gemeindeverfassungsgesetz von 1789 und bestätigt die Existenz einer autonomen pouvoir provincial und communal. In Deutschland erfuhren die Ideen der französischen Revolution durch den Liberalismus eine Weiterentwicklung[2]. So werden in der preußischen Verfassung vom 5.12.1848 und der Frankfurter Reichsverfassung den Gemeinden Rechte gewährt, die gewissermaßen als Naturrechte der Disposition des Staates entzogen sein sollten[3].

Die rechtsgeschichtlichen Betrachtungen führen zu der Frage, ob auch heute noch in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Auswirkungen dieser Ideen festzustellen sind, ob also heute noch Befugnisse der kommunalen oder sonstiger Körperschaften als staatsunabhängige natürliche Rechte anerkannt werden.

b Das französische Recht

In Frankreich wurden zwar bereits durch die Änderungsgesetze zur Gemeindeverfassung von 1795 und 1800 die Gemeindebefugnisse wieder stark eingeschränkt und damit ein straffer und zentralisierter Verwaltungsaufbau eingeführt. Dennoch wurden eine ganze Zeit lang noch Auffassungen vertreten, welche die natürliche Entstehung der Gemeinden aus den nachbarschaftlichen Beziehungen, den gleichen ortsgebundenen Interessen der Zusammenwohnenden und somit soziologischen Gegebenheiten erklärten[4] und daraus zum Teil das Recht der Kommunen zur Regelung ihrer inneren Angelegenheiten in völliger Unabhängigkeit vom Staat herleiteten[5].

Im zwanzigsten Jahrhundert setzte sich jedoch die Ansicht durch,

1) Chapman, Administration (1955), S. 20
2) Georg Jellinek, Staatslehre (1914), S. 644
3) Georg Jellinek, System (1919), S. 281 f.
4) Le Marquis de Sainte-Hermine, Organisation communale (1860), S.7; auch Maspetiol, Organisation municipale (1934), S. 8
5) Vgl. Constant, Politique Constitutionnelle (1872), S. 287 ff.

daß trotz der geschichtlich-soziologischen Entstehung der Gemeinde mit einem eigenen Aktivitätsbereich die Selbstverwaltungsbefugnisse, die rechtliche Verbindlichkeit der in ihrer Ausübung erlassenen Akte nur auf Grund und im Umfang staatlicher Anerkennung gegeben sein können[1]. Die dezentralisierten Gebietskörperschaften, die Gemeinden und Departements, sind Zentren lokaler naturgegebener Interessen, aber zugleich integrierte Bestandteile der staatlichen Rechtsordnung, die ihnen als einzige ursprüngliche Rechtsordnung die autonomen Selbstverwaltungsbefugnisse zuerkennt[2].
Die Beurteilung der Autonomie als von staatlicher Zuweisung oder Anerkennung abhängige Befugnis resultiert heute notwendigerweise aus der differenzierten Ausgestaltung, die das Recht der autonomen Körperschaften durch die französische Verfassung und die auf ihrer Grundlage erlassenen Gesetze erfahren hat.

Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften werden in Frankreich in lokale - Departement und Kommune[3] - und funktionale - Etablissements publics - Verwaltungseinheiten unterschieden, wobei unter den letzteren öffentlich-rechtliche Organismen verstanden werden, die zur Erfüllung besonderer Aufgaben eingerichtet und mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet worden sind[4]. Dazu bestimmt Art. 34 der französischen Verfassung von 1958, daß durch parlamentarisches Gesetz die Schaffung neuer Arten öffentlich-rechtlicher Einrichtungen - etablissements publics - (Art. 34 III) und die Grundprinzipien der Selbstverwaltung ("la libre administration") der Gebietskörperschaften, ihre Zuständigkeit und Einnahmequellen (Art. 34 IV) geregelt werden. Nach Art. 72 II Verf. verwalten sich die Gebietskörperschaften der Republik, das sind nach Art. 72 I die Gemeinden, die De-

---

1) Carré de Malberg, Théorie de l'Etat, Bd. 1 (1920), S. 183 ff.
2) Burdeau, L'Etat (1967), S. 399 ff.; Vedel, Droit Administratif (1968), S. 562; weitere Nachweise bei Jäger, Gemeinde (1941), S. 21 Anm. 62 a.E.
3) Außer den überseeischen Gebieten gibt es noch weitere aber weniger bedeutsame Gebietskörperschaften: die Gemeindeverbände, Stadtbezirke - vgl. Laubadère, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz. 180, S. 109 - und Stadtverbände - Laubadere, a.a.O., Rdz. 298 bis, S. 158
4) Siehe zu dieser Definition Connois, L'Etablissement public (1959), S. 31 und Laubadère, a.a.O., Rdz. 311, S. 169

partements und die überseeischen Gebiete, nach Maßgabe der Gesetze. Durch die staatlichen Gesetze werden also die Aufgaben, Funktionen und die Organisation der öffentlich-rechtlichen Körperschaften bestimmt[1], wobei ihnen in gewissem Umfang die Freiheit zugestanden wird, nach eigenem Ermessen zu handeln[2].

Die Zuständigkeiten und die Organisationsverfassung wurden im Wesentlichen in den überwiegend noch heute geltenden Bestimmungen des Departements-Gesetzes vom 10.8.1871[3] und des Gemeinde-Gesetzes vom 5.4.1884[4] für diese Gebietskörperschaften festgelegt[5]. Danach ist bei den Gemeinden und Departements zunächst zwischen den übertragenen staatlichen und den eigenen örtlichen Aufgaben zu unterscheiden, deren Überlagerung sich augenfällig in der Doppelfunktion des Präfekten und des Bürgermeisters als staatliche und lokale Exekutivorgane zeigt[6]. Der örtliche Aufgabenbereich ist in den Gesetzen generalklauselartig in der Weise umschrieben, daß die Departements für alle Gegenstände departementalen Interesses, die Gemeinden für alle Angelegenheiten der Kommune zuständig sind[7]. Insoweit sind sie zur Regelung der internen Verhältnisse und damit zur Ausgestaltung der inneren Organisationsstruktur befugt, falls nicht diesbezügliche entgegenstehende Regelungen im Gesetz getroffen worden sind[8]. Im Rahmen der ihnen gesetzlich gewährten Finanzautonomie, zu der das Recht zur Erhebung bestimmter Steuern

---

1) Vgl. Maspetiol-Laroque, La tutelle (1930), S. 44, 48 ff.
2) Maspetiol-Laroque, a.a.O., S. 266
3) Journal officiel vom 29.8.1871; auch abgedruckt bei Dalloz, Jurisprudence Générale 1871, Teil 4, S. 118 ff.
4) Journal officiel vom 6.4.1884, auch abgedruckt in Gazette du Palais et du Notariat 1884, Bd. 2, Abteilung: Lois et Decrets, S. 1 ff.; heute zusammengefaßt mit anderen Regelungen im Code de l'administration communale, veröffentlicht im Journal officiel 1957, S. 5491 ff.
5) Diese Gesetze sind mit ihren späteren Änderungen veröffentlicht bei Dalloz, Petits Codes, Code Administratif, 9. Aufl., Paris 1964, S. 29 ff. -in Gemeindegesetz- und S. 285 ff. -Departementgesetz-
6) Vedel, Cours (1965/66), S. 1057 f.; Laubadère, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz. 201, 207 ff., S. 123 ff. und Rdz. 259 ff., S. 142 ff.
7) Laubadère, a.a.O., Rdz. 187, S. 113 f.
8) Vgl. Waline, Droit Administratif (1963), Rdz. 459, S. 284

(z.B. der Umsatzsteuer) gehört, sind sie zur Einrichtung öffentlicher Dienste, Ämter und Behörden ("services publics") befugt[1]. Für den Bereich der öffentlichen Ordnung stehen schließlich dem Präfekten und dem Bürgermeister besondere Regelungsbefugnisse zu[2].

Die gesetzliche Ausgestaltung der Befugnisse und Aufgaben der Gebietskörperschaften wird noch ergänzt durch die Einrichtung staatlicher Kontrollinstanzen für die Ausübung der Selbstverwaltungsbefugnisse. Diese staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten, die unter dem Begriff der "tutelle" zusammengefaßt werden, ermöglichen in einer nicht unbeträchtlichen Anzahl von Fällen sogar die Nichtigerklärung von Akten der territorialen Selbstverwaltung[3].

Staatliche Normen und Kontrolle beherrschen heute in einem so weiten Ausmaß das Leben der Gebietskörperschaften in Frankreich, daß sie trotz ihrer soziologischen und geschichtlich gewachsenen Natur heute nicht mehr als mit staatsunabhängiger Gewalt befugte Verbände betrachtet werden können. So wird in der französischen Rechtslehre betont, daß es grundsätzlich nur dem Staat zukommt, Recht zu setzen, so daß die Befugnisse anderer innerstaatlicher Rechtssubjekte zur Rechtsetzung nur auf Grund staatlicher Anerkennung existieren können[4]. Das 'eigene' Recht der Gemeinden -und damit auch das der übrigen autonomen Gebietskörperschaften- beruht auf der staatlichen Anerkennung oder Zuweisung[5].

Diese Betrachtungsweise ist ebenso zutreffend für die funktionalen autonomen Verwaltungseinheiten, die etablissements publics, so daß allgemein für die Dezentralisation in Frankreich gesagt werden kann, daß die Befugnisse der dezentralisierten Verwaltungseinheiten von staatlicher Zuweisung abhängig

---

1) Laubadère, a.a.O., Rdz. 1014 f., 226 und 282, S. 550 f., 132, 150 f.; Vedel, Cours (1965/66), S. 1126 ff.; ders., Droit Administratif (1968), S. 602 f., 614 f.
2) Laubadère, a.a.O., Rdz. 970 f., S. 525 ff.
3) Ausführlich dazu Maspetiol-Laroque, La tutelle (1930)
4) Maspetiol-Laroque, a.a.O., S. 39 f.; Burdeau, L'Etat (1967), S. 401 f.
5) So schon Carré de Malberg, Théorie de l'Etat, Bd. 1 (1920), S. 185 ff.; Letourneur in Rev.int.dr.comp. 1956, S. 608

sind[1].

Abschließend läßt sich für das französische Verwaltungsrecht feststellen, daß der Aufgaben- und Befugnisbereich der autonomen Körperschaften (im weiten Sinn) auf Grund und nur im Rahmen der staatlichen Zuweisung besteht, so daß für die Anerkennung staatsunabhängiger Befugnisse kein Raum ist.

c Das deutsche Recht

In der Bundesrepublik Deutschland wird das Selbstverwaltungsrecht und die Satzungsautonomie der Gemeinden in Art. 28 II GG[2] und in fast allen Landesverfassungen[3] garantiert.
Die Ausgestaltung der gemeindlichen Befugnisse und Organisationsverfassungen im einzelnen ist der Landesgesetzgebung überlassen und erfolgte durch die Gemeindeordnungen der einzelnen Länder[4]. Nach diesen Vorschriften steht den Gemeinden mit der Befugnis zur Selbstverwaltung das Recht zu, alle Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises unabhängig von fachlichen Weisungen der staatlichen Verwaltungsträger zu regeln: Grundsatz der örtlichen Allzuständigkeit und Universalität. Hierzu zählt insbesondere die Organisation von Versorgungs-, Fürsorge-, Bildungs- und kulturellen Einrichtungen wie Wasserversorgungsanlagen, Krankenhäuser, Schulen, öffentliche Bäder, Friedhöfe etc.. In diesem Bereich sind die Gemeinden ermächtigt, durch Satzungen objektives Recht zu setzen. Die im Rahmen der Satzungsautonomie erlassenen Satzungen können die Regelungen der Selbstorganisation der Gemeinde im Rahmen des staatlichen Gemeindeverfassungsrechts zum Gegenstand haben, so z.B. auch die

---

1) Vgl. Vedel, Droit Administratif (1968), S. 562
2) Heinrichs im DVerwBl 1954, S. 734 f.; Ipsen in DÖV 1955, S. 225 ff.; v.Mangoldt-Klein, GG-Kom., Bd. 1 (1957), S. 705; Schlochauer, Öffentliches Recht (1957), S. 177; Hamann, GG-Kom. (1961), Anm. A 3 zu Art. 28 GG; Merk, Verwaltungsrecht (1962), S. 420; Forsthoff, Verwaltungsrecht (1966), S. 494 ff.
3) Z.B. Art. 71 der baden-württembergischen Verfassung vom 11.11.1953 in Bd.Württ.GVBl. 1953, S. 173 ff.; Art. 49 der rheinland-pfälzischen Verfassung vom 18.5.1947 in Rhl.Pf. GVBl. 1947, S. 209 ff.; Art. 11 der bayerischen Verfassung vom 2.12.1946 in bayer.GVBl. 1946, S. 333 ff.
4) Siehe dazu Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), § 86 VII, S. 184 ff., mit Nachweisen der einzelnen Bestimmungen in den Gemeindeordnungen

Einsetzung beschließender Ausschüsse durch die Hauptsatzung[1]. Andere Satzungen betreffen den gemeindlichen Haushaltsplan, die gemeindlichen Steuersätze, enthalten Vorschriften über Anschluß- und Benutzungszwang, Abgaben und Dienstleistungen oder baurechtliche Regelungen. Schließlich kann den Gemeinden die Erledigung staatlicher Aufgaben übertragen werden.
Außer den Gemeinden gibt es in der Bundesrepublik noch eine Fülle weiterer nichtstaatlicher Gebietskörperschaften wie die Landkreise, Amtsverbände[2], die Bezirksverbände[3], Samtgemeinden[4], Landschaftsverbände[5] usw.[6]. Für die Frage nach der Grundlage der autonomen Befugnisse der Gebietskörperschaften kann sich die Untersuchung aber auf die Gemeinden beschränken, weil das Ergebnis in gleicher Weise auch für die übrigen Körperschaften zutreffend ist.

Dem deutschen Liberalismus des 19. Jahrhunderts entsprach die in Anlehnung an die naturrechtlichen Vorstellungen der französischen Revolution entwickelte Auffassung, daß die Gemeinde - wie die Familie - eine ursprüngliche, vorstaatliche soziale Gegebenheit ist, der als immanent und originär das Recht zur selbständigen Entfaltung innerhalb des lokalen Wirkungskreises zukommt[7].

---

1) Merk, Verwaltungsrecht (1962), S. 659 f.
2) Z.B. § 7 I der rheinland-pfälzischen Amtsordnung im Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz von 1948 und 1949 in der Fassung vom 25.9.1964, Teil B: Amtsordnung, Rhl.Pf. GVBl. 1964, S. 164 ff.
3) Z.B. Art. 12 der bayerischen Bezirksordnung in Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 27.7.1953, bayer. GVBl. 1953, S. 107 ff.; § 5 der rheinland-pfälzischen Bezirksordnung in Selbstverwaltungsgesetz a.a.O., Teil D: Bezirksordnung, Rhl.Pf.GVBl. 1964, S. 170 ff.
4) Z.B. § 3 I der niedersächsischen Samtgemeindenverordnung in Verordnung über die Verfassung und Verwaltung von Samtgemeinden von 1961 in der Fassung vom 27.7.1963, Nds.GVBl. 1963, S. 306 ff.
5) Z.B. die §§ 1 und 7 a der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbandsordnung: Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.5.1953, NW GVBl. 1953, S. 271 ff.
6) Vgl. die Zusammenstellung bei Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), S. 173 ff.
7) Vgl. Georg Jellinek, System (1919), S. 279 f. unter Hinweis auf die Vorstellungen Rottecks in Aretin-Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, Bd. III, S. 17 ff.

Zur Anerkennung originärer Befugnisse der Gemeinden gelangte ebenfalls die deutsche Genossenschaftstheorie. Insbesondere von Otto Gierke[1] und Preuss[2] wurde die Lehre vertreten, daß die gemeindlichen Befugnisse ihre rechtliche Grundlage nicht in einer staatlichen Verleihung, sondern unmittelbar 'im Volk' des soziologisch zusammengehörigen Gemeindeverbandes[3] finden, so daß die Autonomie die natürliche und damit unabgeleitete Herrschaftsgewalt über die organisierten, zu einer Verbandseinheit zusammengeschlossenen Gemeindemitglieder ist.

Die Vorstellungen originärer Gemeindegewalt, denen noch heute eine Mindermeinung anhängt[4], fanden ihren Niederschlag in der Formulierung des Art. 11 II der bayerischen Verfassung[5], nach der die Gemeinden "ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts" sind[6].

Im Schrifttum wird demgegenüber heute darauf hingewiesen, daß diese Auffassungen nicht mehr den sozialen Wirklichkeiten des modernen Staates entsprechen. In ihm bilden heute die Gemeinden nicht mehr einen soziologisch in sich geschlossenen Verband, der genossenschaftlich seine Organisation bestimmt, sondern eine oftmals künstlich geschaffene Verwaltungseinheit, deren Mitgliederbestand fluktuiert und in welcher der Einzelne anonym bleibt. Zudem bedingt das heutige Verständnis vom

---

1) Privatrecht, Bd. 1 (1895), S. 142 f.; ders., Genossenschaftsrecht, Bd. 1 (1869), S. 759 ff.
2) Gebietskörperschaften (1889), S. 206 f., 225; siehe auch Gerber, Staatsrecht (1880), S. 63; Fleiner, Institutionen (1928), S. 78
3) Otto Gierke, Genossenschaftsrecht, Bd. 1 (1869), S. 761
4) Hoegner in BayVerwBl. 1963, S. 97; Hölzl, Gemeindeordnung (1960), Anm. 3 zu Art. 1 der bayer. GemeindeO: "Die Gemeindehoheit wurzelt unmittelbar in der Volkssouveränität".; Hüttl in DÖV 1956, S. 484; vgl. auch Süsterhenn-Schäfer, Verfassung Rhl.Pf.-Kom. (1950), Anm. 1 f. zu Art. 49 der Verfassung von Rhl.Pf.
5) Bayerische Verfassung vom 2.12.1946 in bayer. GVBl. 1946, S. 333 ff.
6) Entsprechend auch Art. 1 der bayerischen GemeindeO vom 25.1.1952 in bayer. GVBl. 1952, S. 19 ff.

Staate, daß er als Inhaber des Rechtserzeugungsmonopols angesehen wird[1]. Daraus resultiert, daß die Selbstverwaltungsbefugnis nicht eigenes, ursprüngliches Recht ist, sondern "es sich um öffentliche Aufgaben handelt, die vom Staat durch Gesetz übertragen oder - in Anerkennung einer gewissen geschichtlichen Entwicklung - überlassen worden sind"[2]. Die weitaus h.M. im Schrifttum und der Rechtsprechung betrachtet die Rechtsetzungsmacht der Gemeinde nicht als originäre, sondern als vom Staat abgeleitete Gewalt; Satzungsautonomie besteht nur auf Grund und im Umfang staatlicher Ermächtigung[3].

Was für die autonomen Befugnisse der Gemeinden festgestellt wurde, gilt nicht nur ebenso für die sonstigen Gebietskörperschaften, sondern grundsätzlich auch in gleicher Weise für die nicht territorialen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, also Universitäten, Berufsverbände, Deich-, Wasser- und Bodenverbände, ebenso aber auch für die öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen[4]. Soweit die Regelungsbefugnisse nicht-

---

1) Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), S. 178; Badura in DÖV 1963, S. 561; Georg Jellinek, Staatslehre (1914), S. 431 f.: Der Staat als alleiniger Depositar der ganzen Herrschaftsgewalt.

2) Merk, Verwaltungsrecht (1962), S. 654; siehe auch Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), S. 164; Forsthoff, Verwaltungsrecht (1966), S. 444 f.; Schlochauer, Öffentliches Recht (1957), S. 174 f.

3) Otto Mayer, Verwaltungsrecht, Bd. 1 (1924), S. 85; Georg Jellinek, Staatslehre (1914), S. 644; Walter Jellinek, Verwaltungsrecht (1931), S. 126 ff., 131 f. und 530; Peters, Verwaltung (1949), S. 78 f.; Schlochauer, Öffentliches Recht (1957), S. 86; Merk, Verwaltungsrecht (1962), S. 322 ff. und 658 ff.; Böckenförde, Organisationsgewalt (1964), S. 120; Krüger, Staatslehre (1964), S. 866; Forsthoff, Verwaltungsrecht (1966), S. 135; Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 1 (1968), S. 123, der hier die Autonomie als abgeleitete, vom Staat eingeräumte, jedoch eigene Rechtsquelle bezeichnet; ders., Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), S. 185; BVerfG Beschluß vom 18.12.1951, Rechtspr. Bd. 1, S. 91 ff., 94; weitere Nachweise bei Badura in DÖV 1963, S. 562 Anm. 6

4) Merk, Verwaltungsrecht (1962), S. 420 f., im einzelnen zu den nicht gemeindlichen Selbstverwaltungsträgern S. 719 ff. und 731 ff.; Forsthoff, Verwaltungsrecht (1966), S. 136 und 446 f.; Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. II (1967), S. 123

territorialer öffentlicher Rechtspersönlichkeiten nur als Ausfluß der Verbandsgewalt und die erlassenen Vorschriften nicht als Rechtssätze angesehen werden[1], ist auf das Erfordernis besonderer gesetzlicher Ermächtigung zu ihrem Erlaß zu verzichten. Die interne Organisationsbefugnis resultiert aber auch dann insofern aus staatlicher Zuweisung, als sie nur auf Grund und im Rahmen der staatlich zugewiesenen Aufgaben gegeben ist. In dieser Zuweisung ist die Ermächtigung zur Ausübung der Verbandsgewalt enthalten.

Abschließend ergibt sich damit, daß in der bundesrepublikanischen Rechtsordnung keine verfassungsunabhängigen, außerstaatlichen Befugnisse der nicht-staatlichen öffentlich-rechtlichen Körperschaften anerkannt werden.

d Das belgische und luxemburgische Recht

Im belgischen Recht sind die grundlegenden Bestimmungen bezüglich der territorialen Körperschaften, den Provinzen und Gemeinden, in der Verfassung festgelegt: Art. 1, 31, 108, 113 der belgischen Verfassung. Danach ist grundsätzlich die Legislative zur Ausgestaltung der provinzialen und kommunalen Zuständigkeiten befugt. Durch die loi provinciale vom 30.4.1836[2] und die loi communale vom 30.3.1836[3] wurden den territorialen Körperschaften die Befugnisse zur eigenständigen Wahrnehmung grundsätzlich aller Angelegenheiten lokalen Interesses übertragen (Art. 65 loi provinciale und 75 loi communale). Damit sind - wie schon aus den Art. 107 und 129 der belgischen Verfassung zu entnehmen ist - Rechtsetzungsbefugnisse verbunden[4],

---

1) So Merk, a.a.O., S. 322 ff. und Forsthoff, a.a.O., S. 135 f. dagegen Herrenritt, Verwaltungsrecht (1921), S. 91 ff.; Fleiner, Institutionen (1928), S. 80; Walter Jellinek, Verwaltungsrecht (1931), S. 131 f.; VGH München, Urteil vom 29.4.1960 in DVerwBl. 1960, S. 438 ff.
2) Bulletin officiel, Bd. 13 (1836), Nr. 136
3) Bulletin officiel, Bd. 13 (1836), Nr. 210; beide Gesetze sind mit ihren späteren Novellierungen abgedruckt bei Gervais-Mechelnyck, Gesetzessammlung, Bd. III (1965), S. 35 ff. und 50 ff.
4) Wigny, Droit Constitutionel, Bd. 2 (1952), Rdz. 633 f., S. 816 ff.; Mast, Droit Administratif (1966), Rdz. 291 f., S. 216 f. und Rdz. 357 ff., S. 264 ff.

die organisationsrechtliche wie auch materiell-rechtliche Gegenstände haben können.
Die nichtterritorialen Körperschaften werden durch Gesetz oder auf Grund Gesetzes geschaffen (Art. 72 loi provinciale und Art. 71 Nr. 3 loi communale)[1].

In den wesentlichen Grundzügen entsprechen die belgischen Selbstverwaltungskörperschaften denen des französischen und deutschen Rechts, so daß es sich hier erübrigt, auf Aufgaben und Befugnisse näher einzugehen.

Bei der Begründung der Autonomiebefugnisse der Gebietskörperschaften verweist man zwar im Schrifttum der belgischen Rechtslehre auf die geschichtliche Entwicklung der Gemeinden aus soziologischen, natürlichen Gebietsverbänden[2] und den Einfluß der französischen Kommunalgesetzgebung von 1789 und 1793[3] auf die heutige belgische Kommunalordnung[4].
Unter Vorbehalt der Kontrolle durch die oberen Behörden sollen die Befugnisse der Kommunen und Provinzen als autonom und unabhängig, ihre Entscheidungen - in Übereinstimmung mit einer Formulierung des belgischen Cour de Cassation - als wahre Souveränitätsakte bezeichnet werden können[5]. Andererseits wird auf die innerstaatliche Einordnung der Gebietskörperschaften als "pouvoirs subordonnes" hingewiesen[6] und damit bejaht, daß Voraussetzung innerstaatlicher Ausübung gemeindlicher Befugnisse ihre staatliche Anerkennung ist[7]. So bezeichnet Buttgenbach[8] die "pouvoirs propres" als abhängig von staatlicher Zuweisung; Hoheitsbefugnisse, die grundsätzlich allein dem Staat zustehen, können den Kommunen oder anderen innerstaatlichen Körperschaften nur auf Grund verfassungsrechtlicher oder gesetz-

---

1) Vgl. Wigny, Droit Administratif (1962), Rdz. 53, S. 39 f.
2) Vgl. Mast, Droit Administratif (1966), Rdz. 317, S. 234
3) Dekrete vom 10. und 11.6.1793
4) So Wilkin, Droit Communal (1959), S. 22; a.A. aber Brants, Gemeenterecht (1947), S. 715 f.
5) Mast, Droit Administratif (1966), Rdz. 281, S. 210 mit dem Nachweis der Gerichtsentscheidung in Anm. 1; vgl. auch Wilkin, Droit Communal (1959), S. 19
6) Mast, a.a.O., Rdz. 318, S. 234 f.; Wigny, Droit Constitutionel, Bd. 2 (1952), Rdz. 613, S. 791 f.
7) Mast, a.a.O., Rdz. 316 ff., S. 233 ff. und Rdz. 319, S.235
8) Droit Administratif (1966), Rdz. 36 f., 38, S. 39 f.

licher Zuweisung zukommen[1].

Damit ist festzustellen, daß sich in der belgischen Rechtslehre noch keine einheitliche Auffassung zur Begründung autonomer Befugnisse der öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften herausgebildet hat, obwohl auch hier die detaillierte Ausgestaltung des Rechts der Gebietskörperschaften durch staatliche Normen die Beurteilung als abgeleitete und abhängige Gewalt rechtfertigt.

Entsprechendes gilt auch für die autonomen Befugnisse der luxemburgischen Gebietskörperschaften, den Gemeinden, und den nichtterritorialen selbständigen Verwaltungseinheiten, den etablissements publics. Aussagen über die Grundlage der Befugnisse, die weitgehend gesetzlich geregelt sind[2], lassen sich in der luxemburgischen Rechtslehre nicht auffinden.

e Das niederländische Recht

Ähnlich ist die Situation in den Niederlanden, die als Einheitsstaat anzusehen sind[3], aber infolge ihrer geschichtlichen Entwicklung eine starke Dezentralisation aufweisen. Die wesentlichen Grundzüge der niederländischen Gebietskörperschaften, der Provinzialstaaten und der Gemeinden, werden in der niederländischen Verfassung geregelt: Art. 3, 137 bis 158 des niederländischen GG[4]. Die hierbei in den Art. 143 I und 153 I getroffene Regelung, nach der den Gebietskörperschaften die Regelung und Verwaltung des H a u s h a l t s überlassen worden ist, gewährt den Gemeinden und Provinzialstaaten trotz der engen Formulierung ein echtes Selbstverwaltungsrecht zur Wahrnehmung aller Angelegenheiten lokalen Interesses[5].

---

1) Buttgenbach, a.a.O., Rdz. 49, S. 52; vgl. auch Capart, Droit Administratif (1950), S. 9, der allgemein feststellt, daß keinerlei innerstaatliche Befugnis oder Gewalt ihre Quelle außerhalb der Verfassung in sich selbst finden kann.
2) Vgl. Majerus, L'Etat Luxembourgeois (1959), S. 264 f., 278 ff.
3) v.Haersolte, Staatsrecht (1963), S. 105; v.d.Pot, Staatsrecht (1968), S. 513
4) Nederlandse Grondwet vom 24.8.1815 in Staatsblad 1815, Nr.45
5) Das geht bereits aus der geschichtlichen Entwicklung dieser Vorschriften hervor; siehe dazu Grondwet (1964), S. 144 f., 154 f.; vgl. auch Commissie, Administratief Recht (1967), S. 8 f.

Darüber hinaus wird den territorialen Körperschaften durch die Art. 143 II und 153 II der niederländischen Verfassung die Befugnis eingeräumt, die für die lokalen Belange erforderlich erachteten Verordnungen zu erlassen. In Ausführung der Verfassungsvorschriften ergingen dann das Gemeindegesetz vom 28.6.1851[1], das Provinzgesetz vom 25.1.1962[2], das Gesetz über gemeinsame Regelungen vom 1.4.1950[3] und das Wahlgesetz vom 13.7.1951[4,5].

Der entscheidende Hinweis für die Grundlage der Befugnisse der Provinzialstaaten und Gemeinden ist schon durch die Formulierung in den Art. 143 und 153 der niederländischen Verfassung gegeben, nach der an die Gebietskörperschaften Befugnisse "overlaten", also "überlassen" werden. Wenn auch zum Teil darauf hingewiesen wird, daß die Rechte der Provinzialstaaten und Gemeinden diesen in der Vergangenheit schon immer zugestanden haben und insoweit als originär bezeichnet werden können, so entnimmt doch die h.M. aus der Formulierung der Verfassung, daß es sich hier um Befugnisse handelt, welche die Gebietskörperschaften nur auf Grund staatlicher Anerkennung haben. V.d.Pot[6] führt aus, daß der Begriff ""overlaten" zeigt, daß hier nicht etwas zugewiesen wird, sondern etwas von Reichs wegen belassen wird, was schon von alters her war."[7]. Da Souveränität im Sinne oberster, unabhängiger Macht[8] immer nur dem Staat zusteht, kann die Autonomie der Gebietskörperschaften als "beschränkte Souveränität" nur staatlich eingeräumter Freiheitsraum sein[9].

Die Regelung der nichtterritorialen Körperschaften erfolgt gemäß den Art. 159 bis 162 und 204 bis 207 der niederländischen

1) Gemeentewet in Staatsblad 1851, Nr. 85
2) Provinciewet in Staatsblad 1962, Nr. 17
3) Wet gemeenschappelijke regelingen in Staatsblad 1950, Nr. K 120
4) Kieswet in Staatsblad 1951, Nr. 290
5) Die Verfassung und Gesetze sind mit ihren späteren Änderungen abgedruckt bei Kluwer, Gesetzessammlung, Teil A I 1 (Verfassung), A III 1 (Gemeindegesetz), A II 1 (Provinzgesetz), A I 10 (Wahlgesetz)
6) Staatsrecht (1968), S. 513 f.
7) Entsprechend auch v.Haersolte, Staatsrecht (1963), S. 105 f., 110 ff.
8) Wenn man die Abhängigkeit von internationalen Organisationen außer acht läßt
9) Oud, Gemeenterecht, Bd. 2 (1959), S. 10 f.

[illegible] allenfalls durch Gesetz, welches diesen Verwaltungs[illegible] Verordnungsbefugnisse übertragen kann[1].

Damit läßt sich auch für das niederländische Recht feststellen, daß eine von staatlicher Anerkennung unabhängige und im Umfang [illegible] wie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht bejaht wird.

f Das italienische Recht

Die gleiche Aufteilung ist auch für das italienische Recht zutreffend. Hier findet sich in territorialer Hinsicht eine Dreiteilung in Regionen, Provinzen und Gemeinden, die in verschiedenem Umfang mit Selbstverwaltungsbefugnissen und normativer Gewalt betraut sind. Die Gewährung dieser Befugnisse, die zu Akten der Selbstorganisation wie zu materiellen Regelungen ermächtigen, erfolgte für die Regionen durch die Verfassung selbst (Art. 115 ff. der italienischen Verfassung), für die Provinzen und Gemeinden durch gemäß den Art. 128 ff. italienische Verfassung erlassene Gesetze[2].

Ausgehend von der Feststellung, daß der Staat die primäre rechtliche Organisation ist und er damit die Rechtsstellung aller anderen innerstaatlichen öffentlichen Rechtssubjekte regelt[3], gelangt die h.M. der italienischen Rechtslehre zur Auffassung, daß die Herrschaftsgewalt der Gebietskörperschaften abgeleiteter Natur und in ihrer Existenz durch die staatliche Anerkennung bedingt ist[4]. Dies gelte nicht nur für das als Autarkie bezeichnete[5] Selbstverwaltungsrecht, sondern ebenso

---

1) v.Haersolte, Staatsrecht (1963), S. 133
2) Siehe die einheitliche Fassung des Kommunal- und Provinz-Gesetzes in der Billigung durch das Regierungsdekret vom 3.3.1934, Nr. 383 in Verbindung mit dem Regierungsdekret vom 4.2.1915, Nr. 148, abgedruckt bei Schiappoli, Codice della Amministrazione locale (1956), S. 489 ff., 504 ff. und auch 572 ff.
3) Sandulli, Diritto Amministrativo (1964), S. 3 f.; Giannini, Diritto Amministrativo, Bd. III Teil 2 (1967), S. 154
4) Alessi, Diritto Amministrativo, Bd. 1 (1966), S. 154; Zanobini, Diritto Amministrativo, Bd. III (1957), S. 127 f. Romano, L'Ordinamento (1946), S. 141 für die Gemeinden; vgl. auch Sandulli, Diritto Amministrativo (1964), S. 133 f. und Giannini, Diritto Amministrativo, Bd. III Teil 2 (1967), S. 153 f.
5) Zu diesem Begriff vgl. z.B. Giannini, a.a.O., Bd. I, II (1965), S. 221

- und das wird mehrfach hervorgehoben - auch für die Rechtsetzungsbefugnisse, die normative Autonomie der Gebietskörperschaften, die in stärkstem Ausmaß bei den Regionen ausgeprägt ist[1].

Die abgeleitete Natur der Befugnisse der funktionalen Verwaltungseinrichtungen wie Wohlfahrtsinstitutionen, Berufsverbände etc.[2] wird in der italienischen Rechtslehre allgemein anerkannt[3].

g Zusammenfassung

Entgegen dem ersten Anschein, der die Möglichkeit, Übereinstimmungen festzustellen, in Frage stellen mochte, hat die rechtsvergleichende Untersuchung gezeigt, daß eine aufschlußreiche Kongruenz besteht. Zwar wird in der Rechtslehre verschiedener Mitgliedstaaten vereinzelt die Auffassung vertreten, daß die Befugnisse der autonomen Gebietskörperschaften originär und unabhängig von staatlicher Zuweisung gegeben sind. Als h.M. haben sich diese Vorstellungen im heutigen Recht aber nicht durchsetzen können. Seit der französischen Revolution hat eher ein Wandel der Grundauffassungen stattgefunden. So "steht man heute auf dem Standpunkt, daß sich vom Staat her ein Mediatisierungsprozeß vollzogen hat, der die Körperschaften in den organisatorischen Aufbau des Staates einbezieht, so daß sie nunmehr ihre ganze Rechtsstellung vom Staate aus herleiten, und dazu gehört auch ihre Befugnis, rechtsverbindliche Vorschriften zu erlassen."[4]

Zudem kennzeichnet heute die Entwicklung des modernen Staates das vermehrte Bedürfnis nach überregionalen Lösungen. Infolgedessen kommt es zum verstärkten Eindringen des Staates in bisher den Gebietskörperschaften vorbehaltene Zuständigkeiten, zu einer zunehmenden "Verstaatlichung" ihrer autonomen Tätigkeitsbereiche[5].

Nicht festgestellt werden kann jedenfalls die Existenz eines

---

1) Romano, a.a.O., S. 149 ff.; Giannini, a.a.O., Bd. I Teil 2 (1965), S. 220 f.; Zanobini, Diritto Amministrativo, Bd. I (1958), S. 77 ff. und 82 ff.; Sandulli, Diritto Amministrativo (1964), S. 246 ff.
2) Vgl. die Zusammenstellung bei Sandulli, a.a.O., S. 290 ff.
3) Vgl. z.B. Zanobini, a.a.O., Bd. III (1957), S. 208 f.
4) Nawiasky, Staatslehre, Teil 3 (1956), S. 113
5) Vgl. dazu de Tollenaere, Gemeentewet, Bd. 1 (1956), S. 15; Laubadère, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz. 186, S. 112 f.

den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten übereinstimmend zugrundeliegenden Rechtsgrundsatzes, wonach den autonomen Körperschaften des öffentlichen Rechts staatsunabhängige, also auf einer anderen Rechtsquelle als der verfassungsrechtlichen, gesetzlichen oder sonstigen staatlichen Zuweisung beruhende, eben originäre Befugnisse zustehen.

III Ergebnis

Die Ablehnung originärer Befugnisse der autonomen Körperschaften oder im organisationsrechtlichen Bereich der Exekutive entspricht heute weitgehend dem allgemeinen Staatsverständnis, nach dem alle Akte öffentlicher Gewalt ihre rechtliche Grundlage in der staatlichen Grundordnung, der Verfassung finden müssen[1]. Öffentliche Gewalt existiert demnach nur insoweit, wie sie von der Verfassung und den von ihr abgeleiteten Rechtsnormen konstituiert ist. Für die Anerkennung von der staatlichen Rechtsordnung unabhängiger Rechtsquellen ist somit kein Raum.

Die Vorstellung verfassungsunabhängiger originärer Befugnisse kann also auch nicht von den Mitgliedstaaten bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften in der Weise berücksichtigt worden sein, daß sie bei der Ausgestaltung der Gemeinschaftsverfassungen sich Regelungen über organisationsrechtliche Befugnisse deswegen enthielten, weil sie in diesem Bereich eine verfassungsunabhängige Autonomie der Gemeinschaften anerkennen wollten.

§ 4 DIE GRÜNDUNGSABKOMMEN ALS AUSSCHLIEßLICHE REGELUNG DER GEMEINSCHAFTSBEFUGNISSE

Die Anerkennung der Autonomie als Rechtsquelle innerorganisatorischer Befugnisse internationaler Organisationen ist unter den Voraussetzungen möglich, daß die interne Rechtsordnung der Organisation originär und unabhängig von dem völkerrechtlichen

1) Kewiasky, Staatslehre, Teil 3 (1956), S. 94, 97; Kägi, Verfassung (1945), S. 41 ff.; Burdeau, Droit Constitutionnel (1969), S. 73; Smend, Gutachten in Wehrbeitrag Bd. II (1953), S. 563

Gründungsabkommen existiert oder der Vertrag nicht abschließende, sondern nur Teilregelung interner Befugnisse sein soll.

A Das Verhältnis des Gründungsabkommens zur internen Rechtsordnung der Organisation

Zur Begründung der Autonomie der internen Rechtsordnung gegenüber dem völkerrechtlichen Gründungsabkommen und damit der Verfassungsunabhängigkeit innerorganisatorischer Befugnisse wird von Sereni[1] die Auffassung vertreten, daß sich die interne Rechtsordnung der Organisation originär und in rechtlicher Unabhängigkeit von dem Gründungsabkommen gebildet hat und sie auch nicht in einer rechtlichen Unterordnung zum Vertragsrecht steht.
Die Annahme der originären Entstehung und Existenz der internen Rechtsordnung beruht auf der sogenannten dualistischen Theorie, welche die Völkerrechtsordnung streng von den internen Rechtsordnungen insbesondere der Staaten, aber auch den internationalen Organisationen trennt und beide Rechtsbereiche als unabhängig voneinander betrachtet.

I Das völkerrechtliche Gründungsabkommen als Teil der autonomen bundesstaatlichen Rechtsordnung

Die dualistische Auffassung beeinflußte schon die Diskussion des mit der Gründung internationaler Organisationen vergleichbaren Problems, die Entstehung von Bundesstaaten rechtlich zu erklären. Die Vertreter des Dualismus vertraten hierzu die Ansicht, daß der Bundesstaat seine Entstehung nicht dem seiner Gründung vorausgehenden völkerrechtlichen Abkommen zwischen den Staaten verdankt, sondern einem rechtlich irrelevanten, soziologisch-tatsächlichen Akt[2]. Grundlage des Bundesstaates sei nur seine eigene autonom gebildete Verfassung[3].
Ein auf diese Weise entstandener Bundesstaat verfügt unabhängig über seine interne Rechtsordnung, die er frei gestalten kann. Eine Übereinstimmung mit den im völkerrechtlichen Abkommen

---

1) Diritto Internazionale (1960), S. 814, 908 ff.
2) Jellinek, Staatslehre (1914), S. 271 ff., 775 f.
3) Jellinek, a.a.O., S.774; Giese, Staatsrecht (1948), S.49 f.

niedergelegten Zielen ist allenfalls in der Weise erreichbar, daß die im Vertrag erklärte Teilnahme der Staaten an dem neuen Bundesstaat als durch die Kongruenz der Verfassung mit den Vertragsregelungen bedingt konstruiert wird[1].
Nach anderer Auffassung beruht die Entstehung des Bundesstaates auf dem völkerrechtlichen Vertrag, der dann durch den Erlaß der Bundesverfassung erfüllt wurde[2].

Die diesen Vorstellungen zugrundeliegende strikte Trennung zwischen innerstaatlicher und völkerrechtlicher Rechtsordnung versuchte man Anfang des 20. Jahrhunderts durch die sogenannte Vereinbarungstheorie zu überwinden, nach welcher der Vertrag als konstitutive Vereinbarung der Gründerstaaten rechtserzeugend in einem objektiven Sinn ist und bereits die Grundlage der innerstaatlichen Rechtsordnung setzt[3].

Unter Aufgabe des strengen Dualismus wird heute anerkannt, daß die Verfassung des Bundesstaates auch in einem zwischen den Staaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Gründungsvertrag niedergelegt sein und der normative Teil des Abkommens als Verfassung des Bundes betrachtet werden kann[4].

II Das völkerrechtliche Gründungsabkommen als Teil der autonomen internen Rechtsordnung der internationalen Organisation

Übertragen auf den Vorgang der Entstehung internationaler Organisationen ist diese Auffassung heute zur h.M. geworden, so daß allgemein das völkerrechtliche Gründungsabkommen als

---

1) So Nawiasky, Staatslehre, Teil 3 (1956), S. 132 ff. unter Hinweis auf Jellinek; vgl. des weiteren die bei Meyer-Anschütz, Staatsrecht (1919), S. 199 f., Ziff. 5 Zitierten
2) Laband, Staatsrecht, Bd. 1 (1911), S. 16 ff.; auch Haenel, Studien, Bd. 1 (1873), S. 68 ff.; ders., Staatsrecht, Bd. 1 (1892), S. 14 ff., 34 f.; weitere Nachweise bei Meyer-Anschütz, a.a.O., S. 695
3) Meyer-Anschütz, Staatsrecht (1919), S. 195 f., 200 f., 694 f.; weitere Nachweise bei Vitta, Traités internationaux (1940), S. 12 Anm. 2
4) Jaenicke in Festschrift für Bilfinger (1954), S. 71 ff., 78 f.; Kelsen, Souveränität (1928), S. 280 ff.; Verdroß in Zeitschr.int.R. Bd. 35 (1925/26), S. 257 ff.; Kunz, Staatenverbindungen (1929), S. 454 ff.

unmittelbare rechtliche Grundlage und Basis der Organisation und ihrer Rechtsordnung angesehen wird. "Der völkerrechtliche Vertrag hat die Verfassung der Organisation zum Inhalt..."[1]. Daraus ergibt sich die wesentliche Feststellung, daß die normativen Bestimmungen des Gründungsvertrages nicht Externum gegenüber, sondern Teil der internen Rechtsordnung der internationalen Organisation sind[2,3]. Die interne Rechtsordnung der internationalen Organisation einschließlich ihrer im Gründungsvertrag niedergelegten Verfassung stellt sich damit als eine sich von der allgemeinen Völkerrechtsordnung abhebende, partikuläre[4] Völkerrechtsordnung dar[5]. Die von Sereni behauptete[6] Disjunktion des der allgemeinen Völkerrechtsordnung zugehörigen Gründungsvertrages von der autonomen internen Rechtsordnung der Organisation kann also nicht anerkannt werden.

Eine Autonomie läßt sich allenfalls in Bezug auf den sich aus primären und sekundären Normen zusammensetzenden Komplex der internen Rechtsordnung behaupten. Die Autonomie besteht dann darin, daß es der Organisation als solcher zusteht, die Rechtsnormen für ihren internen Bereich zu erzeugen und dabei Inhalt und Gegenstand dieser Normen frei zu bestimmen.

---

1) Zemanek, Vertragsrecht, S. 11 unter Hinweis auf Kelsen, Staatslehre (1925), S. 195 ff.; siehe auch Dahm, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 6; Wagner, Beschlußrecht (1965), S. 103; Better, International Organizations (1965), S. 24 f.
2) Seidel-Hohenveldern, Internationale Organisationen (1967), Rdz. 1503 f., S. 180 f.
3) Die Zusammenfassung der Verfassungsnormen als vom internen Recht der Organisation auf Grund der unterschiedlichen Entstehung abzutrennende gesonderte, allerdings dem internen Recht übergeordnete Rechtsordnung wäre ein der sachlogischen Zusammengehörigkeit der Normen widersprechender Formalismus. Die Charakterisierung der internen Rechtsordnung als Komplex von durch völkerrechtsunfähige Organe erlassenen Normen bedarf also insoweit einer Korrektur, als auch die konstitutionellen Regelungen des Gründungsabkommens zur internen Rechtsordnung der Organisation hinzuzuzählen sind.
4) Zum Begriff des partikulären Völkerrechts vgl. Verdroß, Völkerrecht (1964), S. 130; Wengler, Völkerrecht, Bd. 1 (1964), S. 184 f.
5) Seidel-Hohenveldern, Internationale Organisationen (1967), Rdz. 1504, S. 181; Focsaneanu in Ann.fr.dr.int. 1957, S. 315 ff.
6) Siehe oben S. 59 Anm. 1

B Die Autonomie der Rechtsordnung als Organisationsfreiheit der verfassungsgebenden Gewalt

Die internationale Organisation kann nur durch bestimmte Personen, nämlich ihre Organe handeln. Die Behauptung verfassungsunabhängiger Befugnisse der Organe der Gemeinschaften ließe sich nur dann bejahen, wenn gerade die Organe Inhaber der Autonomie, also der eigenständigen Rechtserzeugungsmacht sind.

I Die korporativen Institutionen im Allgemeinen (die Institutionenlehre)

Aufschluß für diese Frage gibt die insbesondere in Frankreich[1] und Italien[2] entwickelte Institutionenlehre, die sich mit der Rechtserzeugung durch korporative Institutionen und Verbände beschäftigt und an die sich die Autonomielehre Monacos in bestimmten Beziehungen anzulehnen scheint. Als eine korporative Institution ist auch die internationale Organisation anzusehen, die ja zunächst aus dem Sonderverband der Staaten besteht, die sich im Gründungsabkommen zur internationalen Organisation zusammengeschlossen haben.

Die Institutionenlehre erkennt jedem soziologisch in sich geschlossenen Verband die originäre Fähigkeit zu, Recht zu erzeugen. "... ce sont les institutions qui font les règles de droit, ce ne sont pas les règles de droit qui font les institutions"[3]. Eigenständig und autonom bilden die korporativen Institutionen verschiedene Formen des Rechts[4], wobei die Abfassung des Statutenrechts insbesondere für die Gründung und Existenz der Organisation von Bedeutung ist[5].
Die Fähigkeit der "institution-corporative"[6] zur autonomen

---

1) Hauriou in Cah.Nouv.Jour., Bd. 4 (1925), S. 1 ff.; ders., Droit Public (1916), S. 108 ff.; vgl. auch Rénard, L'Institution (1930) und Desqueyrat, L'Institution (1933)
2) Insbesondere durch Romano, L'Ordinamento (1946), S. 35 ff., § 12 ff.
3) Hauriou in Cah.Nouv.Jour., Bd. 4 (1925), S. 44; entsprechend auch Romano, L'Ordinamento (1946), S. 49 ff., § 16
4) Dargestellt bei Hauriou, Droit Public (1916), S. 128
5) Hauriou in Cah.Nouv.Jour., Bd. 4 (1925), S. 35 ff.
6) Hauriou, Droit Public (1916), S. 128

Rechtserzeugung wird hierbei zurückgeführt auf die einzelnen Individuen, die sich zur Verwirklichung einer Leitidee -"idée directrice de l'entreprise"[1]- zusammenschließen und sich dem gemeinsamen Statut als rechtliche Organisation des Zusammenschlusses unterwerfen[2]. "... la liberté de fondation est un pouvoir privé..."[3].

Das persönliche Element der Rechtserzeugung autonomer Verbände hebt insbesondere die als deutsches Äquivalent zur Institutionenlehre zu betrachtende Genossenschaftslehre hervor. Nach der Genossenschaftslehre ist jede, über ein bloßes Nebeneinander der Individuen hinausgehende organisierte Gemeinschaft zur autonomen Rechtserzeugung befähigt[4]. Das Recht beruht dabei auf dem Beitrag des Einzelnen in der Gemeinschaft; was der Einzelne zur Rechtsbildung beisteuert, wird dann und insoweit wirksam, wenn und wie es in das Leben der Gemeinschaft übergeht[5].

Die Institutionenlehre kennzeichnet allerdings das Bestreben, mit der Institutionalisierung des Verbandes seine Existenz von den einzelnen Mitgliedern, insbesondere auch den Gründungsmitgliedern unabhängig zu machen. "La durée de l'institution dépassera de beaucoup la longévité des fondateurs et de leurs volontés."[6] Die Personen- und Generationsüberdauerung ist aber nur möglich auf Grund der Fixierung der Institution in einem grundlegenden Statut, der Verfassung, über dessen Inhalt wiederum die Mitglieder der Institution entscheiden.

Die Befugnisse der mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben betrauten Organe richten sich allein nach dem Statut. Der ihnen bei der Ermächtigung gewährte Ermessensspielraum mag verschieden weit sein. So ist nach der Begründung einer Institution eine mehr oder weniger dynamisch verlaufende interne Rechtsentwicklung festzustellen, die auf einer den sich verändernden Gegebenheiten sich anpassenden Interpretation der in der Verfassung gewährten Befugnisse beruht. Das kann jedoch nicht zur Inanspruchnahme neuer, im Statut gar nicht vorgesehener Befug-

---

1) Hauriou in Cah.Nouv.Jour., Bd. 4 (1925), S. 12
2) Hauriou in Cah.Nouv.Jour., Bd. 4 (1925), S. 35 ff.
3) Hauriou, a.a.O., S. 39
4) Otto Gierke, Privatrecht, Bd. 1 (1895), S. 112 ff., 119 f. und 142 f.
5) Otto Gierke, a.a.O., S. 119
6) Hauriou in Cahiers etc., S. 37

nisse führen[1]. Eine Verselbständigung der Organe der Institution in der Weise, daß sie ohne verfassungsmäßige Grundlage Befugnisse in Anspruch nehmen, sich solche quasi selbst zuweisen und sich damit den Mitgliedern der Institutionen gleichstellen, ist nicht möglich. Ebenso wie die menschlichen Glieder dem Willen des Menschen unterworfen sind, können auch die Verbandsorgane nur auf Grund und im Rahmen des statuierten Verbandswillens handeln.

II Internationale Organisationen

Diese für die korporativen Institutionen generell festgestellten Grundsätze sind auf die internationalen Organisationen anwendbar. Die Maßgeblichkeit der Mitgliedstaaten der Organisation für die interne Rechtsetzung ist offensichtlich. Der zeitliche Entstehungsablauf bedingt, daß zunächst die Gründungsstaaten mit dem Gründungsabkommen die ersten Rechtsnormen setzen. Anders als beim Bundesstaat, mit dessen Entstehung der Bund autonome Verfassungsbefugnisse erlangt, bleiben bei den internationalen Organisationen die Mitgliedstaaten als völkerrechtlicher Sonderverband weiterhin verfügungsberechtigt über die Organisationsverfassung. Sie entscheiden über den Fortbestand der Organisation, um so mehr natürlich über Änderungen des Aufgabenbereiches, der Zielsetzung und Struktur der Organisation; sie können z.B. auch weitere Organe für die Organisation durch völkerrechtliche Vereinbarung einsetzen[2]. In Entsprechung zu den allgemein für die Institutionen festgestellten Grundsätzen kommt auch bei den internationalen Organisationen die Fähigkeit zu originärer Rechtserzeugung allein den Mitgliedern, den Gründungsstaaten zu. Die Befugnisse der Organe der Organisation bemessen sich nach der primären Rechtsetzung durch die Mitgliedstaaten. Autonomie bezeichnet somit die originäre Gestaltungsfreiheit, die bestimmten Personen oder Organen einer

---

1) Damit soll nicht die Möglichkeit verfassungsändernden internen Gewohnheitsrechts geleugnet werden; sie ist allerdings für die Frage autonomer Befugnisse der Organe nicht von Belang.

2) Insoweit übereinstimmend Seyerstedt in Int.Comp.Law Quart., Bd. 14 (1965), S. 56

soziologischen Institution, hier den Mitgliedstaaten der internationalen Organisation zusteht. Die autonome Rechtsordnung ist als Komplex der von den solcherart befugten Organen erlassenen Normen und den davon abgeleiteten Normen eine Folgeerscheinung der Gestaltungsfreiheit. Das im eigentlichen Sinn autonome Recht ist damit der von den Mitgliedstaaten der Organisation erlassene Gründungsvertrag[1].
In der Verkehrung dieser Tatsachen liegt der Fehlschluß bei der Begründung verfassungsunabhängiger, sogenannter autonomer Organisationsbefugnisse. Zu Unrecht geht Monaco zuerst von der Anerkennung einer autonomen Rechtsordnung aus und leitet aus der Autonomie dieses Normenkomplexes dann die organisationsrechtliche Gestaltungsfreiheit der Organe der internationalen Organisation her.

C Die Verfassung der internationalen Organisation als abschließende Regelung

Allerdings bedarf es noch der Widerlegung des Einwandes, daß die Träger der Autonomie -die Mitgliedstaaten- bei deren Ausübung nur die Grundstruktur der Organisation regeln, ansonsten aber die konkrete strukturelle Ausgestaltung der Entwicklung der Gemeinschaft überlassen wollten. Abgesehen davon, daß darin bereits eine zwar nicht ausdrückliche, so doch stillschweigende Zuweisung von Befugnissen durch die Gründungscharta zu sehen wäre, ist es zweifelhaft, ob die Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation im allgemeinen von einer solchen Vorstellung ausgehen. Da die Mitgliedstaaten jederzeit in der Lage sind, die Organisationsverfassung zu ändern, können sie auch, stellt sich im Verlauf der Tätigkeit der Organe ein Mangel an bestimmten Befugnissen heraus, insoweit ergänzende Regelungen treffen. Sollte ihnen allerdings das hierbei einzuhaltende Verfahren der Vertragsergänzung durch völkerrechtliche Vereinbarung zu umständlich sein[2], hätten sie die Organe der Organisa-

---

1) Vgl. EuGH Urteil vom 15.7.1964 -RS 6/64- Rechtspr. Bd. 10, S. 1251 ff., 1270; im Urteil vom 17.12.1970 -RS 11/70- Rechtspr. Bd. 16, S. 1125 ff., 1135 hat der EuGH ausgeführt: Das Gemeinschaftsrecht ist vom Vertrag geschaffen und entfließt somit einer autonomen Rechtsquelle.
2) Darauf weist insbesondere Seyerstedt in Int.Comp.Law Quart. Bd. 14 (1965), S. 56 hin.

tion zum Erlaß ergänzender Regelungen ausdrücklich ermächtigen können. Ist dies nicht geschehen, muß daraus der Hinweis entnommen werden, daß die Mitgliedstaaten sich derartige Maßnahmen selbst vorbehalten wollten.

Diese Beurteilung bestätigt sich insbesondere durch die den Gemeinschaftsverträgen zugrundeliegende Systematik. Der EGKSV wie auch der EWGV und EAGV weisen den durch sie eingesetzten Organen nicht in genereller Weise Befugnisse zu, sondern für die einzelnen Fälle des gewollten Tätigwerdens der Gemeinschaften sind die Handlungsmittel der Organe detailliert bezeichnet. Dies gilt nicht nur für den Bereich materiellrechtlicher Befugnisse[1], sondern ebenso für die Ermächtigung zum Erlaß organisationsrechtlicher Regelungen. So sind z.B. in den Art. 138 II, 151 I, 153, 154, 157, 159 I Satz 2, 160, 165 IV, 166 III, 194 II, 196 II, 212 und 217 EWGV dem Rat bestimmte, im einzelnen genau bezeichnete und abgegrenzte organisationsrechtliche Befugnisse zugewiesen worden. Dieses die Gemeinschaftsverträge beherrschende Prinzip der enumerativen Attribution[2] wäre sinnlos, sollten als Grundlage der Befugnisse der Gemeinschaftsorgane andere, außervertragliche Rechtsquellen zugelassen sein. Daraus ist der Wille der Vertragsparteien zu entnehmen, daß den Gemeinschaftsorganen nur die in den Verträgen zugewiesenen, nicht aber auf einer außervertraglichen Rechtsquelle beruhende Befugnisse zustehen sollen. Dies ist auch verständlich für den Bereich organisationsrechtlicher Befugnisse, wenn man die starke Abhängigkeit der Realisierung materieller Kompetenzen von den organisatorischen Mitteln berücksichtigt. Erinnert sei in diesem Zusammenhang auch an die Möglichkeiten, den Erlaß materieller Maßnahmen immer wieder durch die Einsetzung neuer darüber beratender Gremien zu verzögern. Organisationsbefugnisse können also ebenso wie materielle Kompetenzen von weitreichender politischer Bedeutung sein. Die Zurückhaltung der Vertragsparteien bei der Ausgestaltung der Gemeinschaftsverfassung berechtigt zu dem Schluß, daß die Mitgliedstaaten sich den Erlaß weiterer Regelungen vorbehalten wollten.

---

1) Für die materiellrechtlichen Befugnisse der EGKS vgl. die Zusammenstellung in CECA (1953), S. 35 ff.; für die EWG vgl. Bärmann in Rev.int.dr.comp. 1960, S. 34 ff.

2) Zu diesem Grundsatz vgl. im einzelnen unten S. 100 ff.

Abgesehen von Völkergewohnheitsrecht oder allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts, auf die sich aber auch die Autonomie-Lehre nicht beruft[1], können sich also aus außervertraglichen Rechtsquellen Befugnisse der Gemeinschaftsorgane nicht ergeben. Die Gemeinschaftsverträge sind als abschließende Verfassungsregelung zu betrachten. Ebensowenig wie im staatlichen Bereich die Existenz von Institutionen anerkannt wird, die autonom und unabhängig von verfassungsrechtlicher Erlaubnis eine eigene Rechtsordnung bilden[2], kann sich die internationale Organisation durch ihre Organe gegenüber ihrer Verfassungsordnung rechtlich verselbständigen.

D Ergebnis

Die Autonomie der internationalen Organisation und damit der Europäischen Gemeinschaften zeigt sich also nur in Bezug auf das primäre Gemeinschaftsrecht in der Weise, daß die Verfassung der Organisation von den Mitgliedstaaten eigenständig und unabhängig von anderen Instanzen festgelegt werden kann. So kann hier von Verfassungsautonomie gesprochen werden. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht ist hingegen als abgeleiteter, also nicht autonomer, sondern den Regeln des primären Rechts unterworfener Normenkomplex zu betrachten. Den Organen kommen nur die durch das primäre Gemeinschaftsrecht zugewiesenen, nicht in einer außervertraglichen Autonomie begründeten Befugnisse zu[3]. Die Gemeinschaftsverträge sind als abschließende Regelung der innergemeinschaftlichen Befugnisse anzusehen.

---

1) Monaco in Jus Gentium, Bd. 1 (1938), S. 78 f.; ders. in Festschrift für Perassi (1957), S. 146 f.
2) Vgl. oben S. 36 ff.
3) Panebianco in Quadri-Monaco-Trabucchi, EWGV-Kom., Anm. 8 E zu Art. 162 EWGV, Bd. III (1965), S. 1181 führt aus, daß die Arten und Formen der internen Organisationsbeziehungen von den Normen der Unionsverträge geregelt werden: "Die neuen Strukturen sind nicht fähig, ihren Ursprung zu erklären, ihre Existenz zu bekräftigen und sich in ausreichendem Umfang zu vollziehen, ohne auf die Normen der Unionsverträge zurückzugreifen." Scheuner, Rechtsetzungsbefugnisse (1960), S. 236 bezeichnet als Rechtsgrundlage der im Rahmen einer internationalen Gemeinschaft erlassenen Rechtsnormen den Gründungsvertrag; im Falle fehlender Ermächtigung zur internen Rechtsetzung bedürfe es der Auslegung der Vertragsbestimmungen unter Berücksichtigung ihrer Tragweite; vgl. S. 237; s. auch Mirabelli, Rec. des Cours 1925, Teil 2, S. 365; Verdroß, Verfassungen (1926), S. 84; ders., Völkerrecht (1964), S. 152; Wolgast, Völkerrecht (1934), S. 777; Zemanek, Vertragsrecht (1957), S. 91 f.; Catalano, Manuel (1965), S. 21 f.; Meier in ArchVölkR, Bd. 12 (1965), S. 28; Nicolaysen, EuropaR 1966, 12

§ 5 KEINE VERFASSUNGSUNABHÄNGIGEN ORGANISATIONSBEFUGNISSE DER ORGANE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Der Lehre von der nur negativ begrenzten Autonomie internationaler Organisationen, nach der den Organen auch ohne verfassungsrechtliche Zuweisung innerorganisatorische Befugnisse zustehen sollen, kann also - auch wenn man eine gewisse evolutive Weiterentwicklung der Gemeinschaften durch Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft anerkennt[1] - nicht zugestimmt werden. Diese Theorie ist somit nicht für die Anerkennung der organisationsrechtlichen Befugnisse der Gemeinschaftsorgane zur Einsetzung von Ausschüssen verwendbar.

Im völkerrechtlichen Schrifttum werden aber den internationalen Staatengemeinschaften als solchen oder ihren Organen für den internen Bereich Befugnisse zuerkannt, welche mit Begriffen wie "Autonomie"[2], "Selbstbestimmungsrecht"[3], "Organisationsgewalt"[4], "Selbstorganisationsrecht"[5] umschrieben

---

1) Wagner, Beschlußrecht (1965), S. 124 f.
2) Dahm, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 33; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 51
3) Anzilotti, Völkerrecht (1929), S. 222; Focsaneanu in Ann. fr.dr.int. 1957, S. 334, 341 f.
4) Meier in ArchVölkR Bd. 12 (1964/65), S. 25 ff.; Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 85; Göttelmann, Delegation (1968), S. 12 f.
5) Panebianco in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. 1 zu Art. 151 EWGV, Bd. III (1965), S. 1109; Decleva, Diritto interno (1962), S. 148 f.; Seidel-Hohenveldern, Internationale Organisationen (1967), Rdz. 1522 f., S. 186

werden[1]. Hierbei handelt es sich aber regelmäßig nicht um die Anlehnung an die Theorie von der nur negativ begrenzten Autonomie, sondern es wird zur Begründung dieser Befugnisse auf die in der Gemeinschaftsverfassung den Organen oder der Organisation als solcher zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen verwiesen. Unter Bezug auf den Willen der Vertragsparteien, den Organen auch die zur Bewältigung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, wird die Organisationsbefugnis als in den Verträgen impliziert angesehen[2].

Zur Feststellung von Befugnissen der Gemeinschaftsorgane zur Ausschußeinsetzung bedarf es also im Folgenden der detaillierten Untersuchung der Gemeinschaftsverträge im Hinblick darauf, ob in einzelnen Bestimmungen diesbezügliche Organisationsbefugnisse zugewiesen worden sind.

---

1) Vgl. auch Hold-Ferneck, Lehrbuch (1932), S. 138; der EuGH spricht in seinem Urteil vom 29.11.1956 -RS 8/55- in Rechtspr. Bd. 2, S. 297 ff., 312 von einer der Hohen Behörde zustehenden "gewissen Autonomie", worunter er aber wohl nur einen Ermessensspielraum versteht, und in dem Urteil vom 12.7.1957 -verbundene RSen 7/56 und 3/57 bis 7/57- in Rechtspr. Bd. 3, S. 83 ff., 121 von einem den Organen der Europäischen Gemeinschaften zustehenden "Selbstorganisationsrecht" und ihrer "funktionalen Autonomie"; vgl. auch das Urteil des Corte di Cassazione vom 26.2.1931 in Riv.Dir.Int. 1931, S. 386 ff., in dem der Gerichtshof die Autonomie- und Selbstbestimmungsbefugnis des internationalen Instituts für Landwirtschaft auf Grund der internationalen Rechtspersönlichkeit in dem Sinne bejaht, daß jede Einflußnahme irgendeines der Mitgliedstaaten auf die interne Ordnung des Instituts ausgeschlossen ist.

2) Vgl. Detter, International Organizations (1965), S. 47; Ermacora, Rechtsetzung (1969) in Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 10 (1971), S. 85: "Die Maßnahmen hinsichtlich der sogenannten 'internal questions' gründen sich auf den mitzudenkenden Organisationsauftrag der internationalen Organisation."; siehe auch Ermacora, a.a.O., S. 95

DRITTES KAPITEL : AUSDRÜCKLICH DURCH DIE GEMEINSCHAFTSVERTRÄGE ZUGEWIESENE BEFUGNISSE ZUR EINSETZUNG VON AUSSCHÜSSEN

Im ersten Teil der Arbeit sind als rechtlich unproblematisch von der weiteren Untersuchung bereits diejenigen Vertragsbestimmungen ausgeschlossen worden, welche konkret benannte Ausschüsse oder die Einsetzung von Studienausschüssen durch die EAG-Kommission oder die Hohe Behörde und von Fachgruppen durch den WSA regeln. Im Folgenden werden die Vertragsbestimmungen zu untersuchen sein, deren Wortlaut zwar nicht ausdrücklich zur Einsetzung von Ausschüssen ermächtigt, aus denen eine solche Ermächtigung aber möglicherweise im Wege der Interpretation mit den Mitteln der klassischen Hermeneutik hergeleitet werden kann.

§ 1 DIE ABGRENZUNG VON AUSDRÜCKLICHEN UND STILLSCHWEIGENDEN BEFUGNISSEN

Als methodische Hilfsmittel zur Auslegung von Rechtsvorschriften werden auch für das Gemeinschaftsrecht von der h.M. die vier Interpretationsweisen der klassischen Hermeneutik anerkannt:

die philologische Ermittlung des dem allgemeinen juristischen Sprachgebrauch entsprechenden Wortsinns[1], die Untersuchung des logischen Aufbaus und des systematischen Zusammenhangs der Vorschriften[2], die Ermittlung des Sinns und Zwecks der Regelung[3] und wohl auch die Heranziehung der Entstehungsgeschichte der

---

1) Wortinterpretation; siehe dazu Dahm, Völkerrecht, Bd. 3 (1961), S. 43 f.; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 85; Ehle, Prozeßrecht (1966), Rdz. 35 zu Art. 164 EWGV; Daig in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 3 zu Art. 248 EWGV (1960); EuGH Urteil vom 16.12.1960 -RS 6/60- in Rechtspr. Bd. 6, S. 1163 ff., 1192, 1194

2) Ehle, a.a.O., Rdz. 37 zu Art. 164 EWGV; Rabe, a.a.O., S. 89 und die jeweils dort Zitierten

3) Ehle, a.a.O., Rdz. 40 zu Art. 164 EWGV; Constantinesco, Rapports (1957), S. 5 ff.; Rabe, a.a.O., S. 93 mit weiteren Nachweisen

Bestimmungen[1]. Als Mittel der Rechtsfindung werden andererseits die Rechtsgewinnungsmethoden der Rechtsanalogie sowie der schlußfolgernden Rechtsanwendung von dem Zweck einer Norm auf ihren Regelungsumfang genannt[2].
Die Interpretation des Gemeinschaftsrechts setzt die Feststellung voraus, ob und in welchem Umfang die verschiedenen Rechtsgewinnungsmethoden im Gemeinschaftsrecht Anwendung finden können.

Beschränkungen für ihren Anwendungsbereich ergeben sich möglicherweise aus den Regelungen der Art. 235 EWGV, 203 EAGV und 95 I EGKSV. Nach diesen sogenannten Lückenklauseln kann der Rat, sofern ein Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung eines ihrer Ziele erforderlich ist und der Vertrag die dafür erforderlichen Befugnisse nicht vorsieht, "die geeigneten Vorschriften" erlassen; er beschließt dabei "einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung"[3]. Aus diesen Vorschriften ist zu entnehmen, daß der Erlaß einer Maßnahme, für die eine Befugnis im Vertrag nicht vorgesehen ist, nicht einfach durch eine großzügige Interpretation der Bestimmungen gerechtfertigt werden kann, sondern nur durch einen einstimmigen Ratsbeschluß möglich ist. Die Anwendung von Rechtsfindungsmitteln oder Rechtssatzergänzungsmitteln ist nur in dem Umfang zulässig, soweit es sich um die Ermittlung vertraglich vorgesehener Befugnisse handelt. Somit kommt

---

1) Dieses Interpretationsmittel ist im Gemeinschaftsrecht nicht ganz unbestritten; für die Zulässigkeit im Gemeinschaftsrecht sprechen sich aus: EuGH -RS 6/60- in Rechtspr. Bd. 6, S. 1163 ff., 1194; -RSen 2 und 3/60- in Rechtspr. Bd. 7, S. 281 ff., 311; Ulmer, Unternehmensbegriff (1960), S. 22; Ophüls in Festgabe für Müller-Armack (1961), S. 286 ff.; Riese in Festschrift für Dölle (1963), S. 515; Monaco in FSE Bd. 1 (1965), S. 186; Ehle a.a.O., Rdz. 34 zu Art. 164 EWGV; Roemer, Schlußantrag in EuGH Rechtspr. Bd. 1, S. 258 ff.; Lagrange, Schlußantrag in EuGH Rechtspr. Bd. 1, S. 158 ff. und Bd. 2, S. 254 f.; vermittelnd: Bülck, Vertragsauslegung, in Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3 (1962), S. 547 ff.; ablehnend: Dahm, Völkerrecht, Bd. 3 (1961), S. 35; Bernhardt, Auslegung (1963), S. 43; Rabe, a.a.O., S. 92; weitere Nachweise bei Zuleeg in Europarecht 1969, S. 101 f.
2) Siehe dazu unten S. 126 ff.
3) Art. 235 EWGV und 203 EAGV; nach dem im wesentlichen Inhalt übereinstimmenden Art. 95 I EGKSV ergeht die erforderliche Entscheidung oder Empfehlung durch die Hohe Behörde mit einstimmiger Zustimmung des Rates und nach Anhörung des Beratenden Ausschusses.

es entscheidend darauf an, ob die mit den Mitteln der klassischen Hermeneutik, der schlußfolgernden Rechtsanwendung oder der Rechtsanalogie hergeleiteten Befugnisse der Gemeinschaftsorgane noch als im Vertrag vorgesehen im Sinne der Lückenklauseln anzusprechen sind.

Dies kann unbedenklich für diejenigen Befugnisse bejaht werden, die nach dem Wortlaut der Kompetenznormen von ihnen ausdrücklich geregelt werden.
Die Anwendung der Rechtsfindungsmittel der klassischen Hermeneutik zur Herleitung von Befugnissen ist in zweierlei Weise vorstellbar. Zweck, systematischer Zusammenhang und Entstehungsgeschichte können bei der Interpretation einer Vertragsbestimmung berücksichtigt werden, um damit unter den verschiedenen Sinninhalten eines in ihr gebrauchten mehrdeutigen Wortes aus dessen "Begriffshof" die gewollte Bedeutung herauszukristallisieren. Die Interpretationsmittel dienen dabei der Bedeutungsermittlung von mehrdeutigen aber ausgedrückten und ausdrücklichen Begriffen; die Auslegung der Vorschrift bewegt sich innerhalb des durch den Wortlaut der Bestimmung gesteckten Rahmens[1].
Demgegenüber ermöglicht insbesondere das Rechtsfindungsmittel der teleologischen Interpretation die Herleitung von Befugnissen nicht nur aus dem Wortlaut einer einzelnen Norm, sondern als "impliziert" aus den von einer einzelnen Regelung oder der Gesamtheit der Regelungen verfolgten Zwecken. So werden mitunter Befugnisse anzuerkennen sein, die vom Wortlaut der Vorschrift nicht mehr erfaßt werden, deren Anerkennung aber zur Durchführung des Zwecks anderer ausdrücklicher Regelungen erforderlich ist.
Um eine sich noch im Rahmen des Wortlauts der Bestimmung haltende Auslegung würde es sich z.B. handeln bei der Subsumtion der Befugnis zur Einsetzung landwirtschaftlicher Verwaltungsausschüsse unter die in den Art. 40 II und III, 43 EWGV gewährte Ermächtigung zur Schaffung einer gemeinsamen O r g a n i s a t i o n der Agrarmärkte. Eine stillschweigende Befugnis wird hingegen angenommen, wenn der Begriff der Organisation der Agrarmärkte zwar nicht auf die Einführung neuer Institutionen

---

1) Vgl. Larenz, Methodenlehre (1969), S. 303 f., 320 ff.

erstreckt wird, doch die Durchführung der Befugnis zur Marktorganisation nur unter der Voraussetzung für möglich gehalten wird, daß die Ermächtigung zur Einsetzung der landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse implizit mitgewährt worden ist.

Da für die Auslegung des mehrdeutigen Wortlauts der Bestimmungen ebenso wie für die über den Wortlaut der Vorschriften hinausgehende Interpretation gleichermaßen die Mittel der klassischen Hermeneutik anwendbar sind, ist das Kriterium zur Abgrenzung beider Gruppen von Befugnissen nicht notwendigerweise in der Methode, sondern im Wortlaut zu sehen. Das ermöglicht die Bezeichnung der vom Wortlaut gedeckten Befugnisse als ausdrückliche, während die unter den Wortlaut nicht subsumierbaren Befugnisse als stillschweigende charakterisiert werden können. Eine Auffassung, welche die systematische, historische und teleologische Auslegung n u r als Mittel zur Feststellung bereits nicht mehr innerhalb des Wortlauts der Bestimmung liegender, stillschweigender Befugnisse betrachtet[1], setzt zu Unrecht voraus, daß der Wortlaut der Bestimmungen im Sinn des philologisch Feststellbaren eindeutig ist und deshalb der Anwendung dieser Interpretationsmittel nicht bedarf. Diese Eindeutigkeit besteht aber nicht und es ist gerade die Aufgabe der klassischen Auslegungsmittel, sie herbeizuführen[2]. Ebenso sind diese Interpretationsmittel aber auch anwendbar zur Herleitung vom Wortlaut nicht mehr gedeckter und damit stillschweigender Rechtssätze[3].
Nur soweit die Rechtsfindung sich um die Auslegung einer Vorschrift in den Grenzen des durch ihren Wortlaut gesteckten Rahmens bemüht, geht es also um die Ermittlung ausdrücklicher Befugnisse. Daraus resultiert zugleich, daß es sich bei der Rechtsanalogie, die gerade eine durch das gänzliche Fehlen bedingte Regelungslücke zu überbrücken sucht, nicht um die Herleitung ausdrücklicher, sondern stillschweigender Befugnisse handelt.

Da jedenfalls die ausdrücklichen Befugnisse als "im Vertrag vorgesehen" im Sinne der Lückenklauseln zu beurteilen sind, ermöglicht die hier vorgenommene Abgrenzung beider Arten von Befug-

---

1) So Küchenhoff in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 427 ff., der die über eine philologisch-logische Interpretation hinausgehende Auslegung durch systematische, historische, genetische, komparative und teleologische Interpretation als Ermittlung stillschweigender Befugnisse ansieht.
2) Vgl. oben S. 72 Anm. 1.

§ 2 DAS GESCHÄFTSORDNUNGSRECHT DER KOMMISSION UND DES RATES

In den Art. 5 bzw. 16 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8.4.1965 (FusV, veröffentlicht im BGBl. 1965, Bd. 2, S. 1454 ff.) ist für den Rat bzw. für die Kommission die Befugnis vorgesehen, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Das Geschäftsordnungsrecht kann die Ermächtigung von Rat und Kommission miteinschließen, Ausschüsse einzusetzen, zumindest soweit die Ausschüsse in enger sachlicher Nähe zu den Aufgaben der beiden Organe tätig werden sollen.

A Das Geschäftsordnungsrecht der Kommission nach Art. 16 FusV

Art. 16 FusV ermächtigt die Kommission, sich eine Geschäftsordnung zu dem Zweck zu geben, das "ordnungsgemäße Arbeiten" der Kommission "und das ihrer Dienststellen nach Maßgabe der Verträge ... zu gewährleisten."
Danach beschäftigt sich die Geschäftsordnung - und insoweit ist die Auslegung des Art. 16 FusV zweifellos - einmal mit dem Verfahren, nach dem die Kommission zusammentritt, berät und entscheidet; zum anderen enthält sie diejenigen Verwaltungsvorschriften, nach denen die Verwaltungstätigkeit der Dienststellen der Kommission vonstatten zu gehen hat.
Der Wortlaut der Bestimmung führt bei der Frage nach einer in ihr enthaltenen Befugnis zur Ausschußeinsetzung zunächst zu dem Bedenken, ob unter dem Begriff der Dienststellen auch Ausschüsse verstanden werden können. Weiterhin wird zu klären sein, ob durch die Geschäftsordnung nur die Tätigkeit bereits bestehender Dienststellen geregelt oder ob durch Art. 16 FusV zugleich die Ermächtigung zur Einrichtung neuer Dienststellen erteilt werden soll.

I Der Wortlaut der Bestimmung

Der im Art. 16 FusV verwandte Begriff der Dienststelle läßt unklar, ob es sich hierbei um in der Struktur notwendigerweise

monokratisch aufgebaute Verwaltungsstellen innerhalb eines hierarchischen Verwaltungsapparates handelt. Die Befugnis zur Einsetzung von Ausschüssen kann im Geschäftsordnungsrecht nur dann mitenthalten sein, wenn unter "Dienststellen" nicht allein monokratisch, sondern auch kollegial strukturierte Verwaltungsgremien, eben Ausschüsse verstanden werden können.

Für die Verschiedenheit von Verwaltungsapparat und Ausschuß spricht, daß der Begriff "Dienststelle" auf die Zusammensetzung aus Bediensteten hinweist, also auf bei der Verwaltung fest angestellte Personen. Demgegenüber bestehen die Ausschüsse i.d.R. nur aus Delegierten anderer Institutionen, der staatlichen Verwaltungen oder nichtstaatlicher Verbände.
In der europarechtlichen Rechtsprechung und Literatur hat sich noch kein einheitliches Verständnis von Inhalt und Bedeutung des Begriffs der Dienststelle herausgebildet. Nur Wohlfarth[1] definiert als Dienststelle der Kommission ihre Beamten und sonstigen Bediensteten.
Klärende Hinweise auf die Wortbedeutung ergibt auch nicht die Verwendung dieses Begriffs in sonstigen Vorschriften des primären Gemeinschaftsrechts. Nur in den Art. 59 ff. EWGV enthalten die italienische, französische und niederländische Textfassungen des Vertrages die Begriffe "servizi", "services" bzw. "diensten", die dort aber im Sinn von "Dienstleistungen" (so die deutsche Textfassung) verwandt werden und damit keinerlei Entsprechung zur Begriffsverwendung in Art. 16 FusV haben.

II Der Begriff der Dienststelle in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten

Andererseits sind die Verträge durch nationale Juristen formuliert worden, so daß in ihnen vielfach die Begriffe gemäß ihrer Bedeutung in den nationalen Rechtsordnungen verwandt werden. Deshalb ist vergleichend auf das Verständnis der in

---

1) In Wohlfarth-Everling-Glüsner-Sprung, EWGV-Kom. (1960), Anm. 3 zu Art. 162 EWGV

den vier gleichberechtigten[1,2] Textfassungen des FusV verwendeten Synonyme "Dienstellen", "services", "servizi" und "diensten" in den nationalen Rechtsordnungen einzugehen.

1 Das deutsche Recht

Untersucht man den Begriff der deutschen Textfassung, "Dienststelle", so ergibt sich, daß im deutschen Verwaltungsrecht ein vielfältiges Begriffsverständnis anzutreffen ist[3]. Es reicht von Dienststelle als Überbegriff für Behörden, Verwaltungsstellen und öffentliche Betriebe[4], über ihre Definition als kleinste organisatorisch abgrenzbare Verwaltungseinheit, der ein bestimmtes Aufgabengebiet zugewiesen ist[5], bis zur Beurteilung als einzelnen Beamten zugewiesener Funktions- und Aufgabenkreis[6]. Betrachtet man die Dienststelle mit der h.M. als kleinste organisatorische Verwaltungseinheit, so erkennt man sie als ein in jeder Verwaltung anzutreffendes Bauteil an, so daß sie begrifflich als Erklärungstatbestand für die meisten Erscheinungen in der öffentlichen Verwaltung dient, der Begriff damit allerdings auch wiederum an Schärfe verliert[7]. Hierbei wird auch eine kollegiale Struktur solcher Dienst-

---

1) Art. 39 FusV; vgl. auch die Art. 248 EWGV und 225 EAGV
2) Darum ist der Wortsinn in allen vier Sprachen zu untersuchen: so Daig in Arch.öff.R. Bd. 83 (1958), S. 157; Ophüls in Festgabe für Müller-Armack (1961), S. 283; Dölle in RabelsZ Bd. 26 (1961), S. 27, 31; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 85 f.; Zemanek in ZaöRVR Bd. 24 (1964), S. 464, der hier von institutioneller Rechtsvergleichung spricht; Daig in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 3 zu Art.248 EWGV
3) Obwohl das deutsche Verwaltungsrecht noch dasjenige der sechs Mitgliedstaaten ist, welches diesen Begriff mit eingehenden Definitionsversuchen zur größten Klarheit führt.
4) Rasch in VerwArch. Bd. 49 (1958), S. 23; vgl. auch die Begriffsverwendung bei Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1 (1953), S. 86 f.
5) Urteil des BVerwG vom 12.2.1959 in BVerwG Rechtspr. Bd. 8, S. 147; Urteil des BVerwG vom 21.10.1959 in BVerwG Rechtspr. Bd. 9, S. 235; Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), S.48, § 74 I f. Ziff. 10; Rasch, Verwaltungsorganisation (1967), S. 32; Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften (1968), S. 436 ff., der sie Funktionsstellen nennt; vgl. auch die Ausführungen Forsthoffs, Verwaltungsrecht (1966), S. 411 f. über Ämter und Behörden
6) Seydel-Piloty, Bayerisches Staatsrecht (1913), S. 683 ff., § 127
7) Vgl. Wolff, a.a.O.

stellen für möglich gehalten[1].

2 Das französische Recht

Der Begriff des "service" wird im französischen Verwaltungsrecht vor allem in der Formulierung "service public" verwendet. In dieser Verbindung bedeutet er die öffentliche Verwaltung ganz allgemein im funktionellen Sinn[2], im organisatorischen Sinn die Verwaltungszweige, öffentlichen Ämter[3], darüberhinaus die öffentlichen Dienstleistungen[4] sowie öffentliche Anstalten und Unternehmen ("services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux")[5]. In anderen Zusammensetzungen[6] hat der Begriff "service" immer die Bedeutung von Behörde, Verwaltungsdienst, Amt etc.. Die Vieldeutigkeit des Begriffs läßt hier keine schärfere Definition zu als die folgende:

> "Le mot 'service' désigne alors à la fois un cadre de fonctionnaires et son action"[7].

3 Das belgische und luxemburgische Recht

Das gleich weite Begriffsverständnis als Verwaltungsstelle, Amt etc. findet sich auch im belgischen[8] und im luxemburgi-

---

1) Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften, S. 438 f. und 438 Anm. 420; vgl. auch Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1 (1953), S. 87 und Bd. 2 (1953), S. 344; Forsthoff, Verwaltungsrecht (1966), S. 411 f. für die von ihm als Ämter bezeichneten Einrichtungen
2) Rolland, Droit Administratif (1957), Rdz. 20 ff., S. 16 ff.; Vedel, Droit Administratif (1968), S. 583 f.; Laubadère, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz. 989 ff., S. 535 ff.; Waline, Droit Administratif (1963), Rdz. 1109 ff., S.659 ff.
3) Laubadère, a.a.O., Rdz. 1006 ff., S. 547 ff.
4) Entsprechend dem deutschen Begriff der Leistungsverwaltung; siehe Laubadère, a.a.O., Rdz. 995, S. 537; Waline, a.a.O., Rdz. 111, S. 73; vgl. auch das Urteil des Conseil d'Etat vom 6.2.1903 - Affaire Terrier - in Recueil Sirey 1903, Teil 3, S. 25
5) Vedel, a.a.O., S. 587 ff.; ders., Cours 1965/66, S. 1002
6) Laubadère, Droit Administratif, Bd. 2 (1967), Rdz. 472, S. 264: mesures de reglementation interne du service; Rdz. 474 ff., S. 265 ff.: instruction de service; Rolland, a.a.O., Rdz. 192, S. 161: note de service
7) Waline, a.a.O., Rdz. 1134, S. 674
8) Buttgenbach, Droit Administratif (1966), Rdz. 53 ff., S. 57 ff. allgemein zum service public; Wigny, Droit Administratif (1962), Rdz. 14 ff., S. 19 ff.; zur Verwendung im Sinne von Verwaltungsstellen und Behörden siehe Buttgenbach, a.a.O., Rdz. 610 ff., S. 526 ff.

schen[1] Verwaltungsrecht.

4 Das niederländische Recht

Die Untersuchung des Gebrauchs der begrifflichen Entsprechung im niederländischen Vertragstext, "diensten", im holländischen Verwaltungsrecht zeigt, daß dieser Begriff ohne besondere fachterminologische Bedeutung verwendet wird. Seine verwaltungsrechtliche Relevanz erhält er erst aus der Verbindung zu "openbare" oder "publieke diensten", womit ganz allgemein öffentliche, staatliche Tätigkeit und Aufgaben[2], staatliche Behörden, Dienststellen und Ämter der öffentlichen Verwaltung[3] bezeichnet werden.

5 Das italienische Recht

Im italienischen Verwaltungsrecht findet sich der entsprechende Begriff des "servizio" ebenfalls wieder in der Verbindung "servizio pubblico", die hier die öffentlichen Verwaltungseinrichtungen bezeichnet, insbesondere diejenigen, welche eine enge Beziehung zur Leistungsgewährung an den einzelnen Bürger haben[4]. Daneben erscheint der Begriff auch in der Bedeutung von Verwaltungsaufgabe[5] und öffentlicher Einrichtung, Dienst und Behörde[6]. Auch hier fehlt es jedenfalls an einer genauen begrifflichen Eingrenzung von "servizio"[7].

---

1) Majerus, L'Etat Luxembourgeois (1959), S. 230 ff. für den service public und S. 237 ff. für service im Sinn von Behörden und Verwaltungsämtern etc.
2) Jeukens, Ambtenarenrecht (1959), S. 25 f., 29
3) Vegting, Administratiefrecht, Bd. 1 (1954), S. 18, 160 f., 199, 228; vgl. auch Nederlands Bestuursrecht, Bd. 1 (1967), S. 118 ff. und Bd. 3 (1964), S. 27: Centrale Dienst voor In- en Iutvoer, Dienst van het Ijkwesen, Rijksnijverheidsdienst etc.
4) Sandulli, Diritto Amministrativo (1964), Rdz. 62 (f.), S. 152 und Rdz. 66, S. 162; Alessi, Diritto Amministrativo (1966), Rdz. 246, S. 429 zur Definition des servizio pubblico
5) Sandulli, a.a.O., Rdz. 227, S. 566: servizi anticendi= Amt zur Feuerverhütung und Vorbeugung; Rdz. 249, S. 622 ff.: Post- und Telegrafenämter, Telefonämter, Transportdienste etc.
6) Sandulli, a.a.O., Rdz. 106, S. 275
7) Vgl. auch den vielfältigen Gebrauch des Begriffs im Aufsatz von Sangiacomo in Foro It. Bd. 81 (1948), Spalten 113 ff.

6 Ergebnis

Die Verschiedenartigkeit der Verwendung des deutschen Terminus der Dienststelle und der ihm in den fremdsprachigen Texten gleichstehenden Begriffe in den nationalen Rechtsordnungen zeigt, daß eine klare terminologische Eingrenzung nicht gegeben ist. Dem entspricht der Umstand, daß die Verwaltungen der Mitgliedstaaten zwar in der grundlegenden Struktur monokratisch und hierarchisch aufgebaut sind[1], dieser Aufbau aber in der jüngsten Vergangenheit durch die Einsetzung einer wachsenden Zahl insbesondere beratender Ausschüsse[2] durchbrochen worden ist. Jedenfalls kann nicht schon aus dem Begriff der Dienststelle in Art. 16 FusV eine Beschränkung entnommen werden, auf Grund derer die Einrichtung von Ausschüssen in Ausübung des Geschäftsordnungsrechts ausgeschlossen ist.

III Der Zweck der Regelung des Art. 16 FusV

Maßgeblich für den Umfang des Geschäftsordnungsrechts ist der mit der Regelung des Art. 16 FusV verfolgte Zweck. Dieser be-

---

1) Vgl. z.B. für Frankreich Auby-Ducos-Ader, Droit Administratif (1967), Rdz. 27, S. 45 ff.; Carcelle-Mas in Rev.adm. 1964, S. 353; für Belgien Wigny, Droit Administratif (1962), Rdz. 115 ff., S. 87 ff.; für Deutschland: Forsthoff, Verwaltungsrecht (1966), S. 411 ff.; Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), S. 66 f., § 75 II b

2) Für die starke Entwicklung des Ausschußwesens in Frankreich siehe Laubadere, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz.79, S. 61 und Rdz. 461, S. 256 mit Nachweisen; vgl. für die Wirtschaftsräte in Frankreich, Belgien und den Niederlanden Ballreich in ZaöRVR Bd. 14 (1951/52), S. 794 ff., 808 ff., 816 ff.; Erichsen, Hohe Behörde (1966), S. 262 f., der von der Tendenz spricht, parteipolitisch neutrale, sachverständige und berufsständige Kräfte institutionell an der staatsleitenden Willensbildung zu beteiligen; für Frankreich siehe auch Landron in VerwArch. Bd. 49 (1958), S. 297 ff.; für Deutschland: Haas in VerwArch. Bd. 49 (1958), S. 14 ff.; v.d.Groeben in VerwArch. Bd. 49 (1958), S. 231 ff.; Thierfelder in VerwArch. Bd. 49, S. 249 ff.; Böckenförde, Organisationsgewalt (1964), S. 249, 255; Prior, Ausschüsse (1933), passim; für Italien: siehe zu den in Italien existierenden Ausschüssen Sandulli, a.a.O., Rdz. 62 (c), S. 149 ff., Rdz. 84, S. 217 f., Rdz. 84 bis S. 219 f., Rdz. 85, S. 222 ff., Rdz. 91, S. 236, Rdz. 113 und 240, S. 293 und 598 f., Rdz. 246 a, S. 619; für die Niederlande: v.Poelje, Bestuursrecht (1968), S. 23 ff.; vgl. auch Art. 87 des niederländischen Grundgesetzes

steht darin, mit der Ermächtigung zur Festlegung des internen Verwaltungsverfahrens die Kommission über das Funktionieren ihres Verwaltungsapparates entscheiden zu lassen. Das schließt die Befugnis zum Erlaß von Maßnahmen mit ein, welche die Einrichtung von Institutionen zur Koordinierung und Zusammenarbeit der Kommissionsdienststellen zum Gegenstand haben. Für bestimmte Sachbereiche sind solche Maßnahmen durch die Einsetzung "interner" Ausschüsse[1] wie z.B. die Arbeitsgruppe zur Koordinierung der verschiedenen Abteilungen (Generaldirektionen), Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Klassifikationsarbeiten der Direktion Innere Dienste und die Interdirektionale Gruppe Art. 226 EWGV[2] erlassen worden. Abgesehen von der Zusammensetzung dieser Gremien aus Bediensteten der Kommissionsdienststellen, resultiert aus ihrem Aufgabenbereich, daß die Einsetzung der internen Ausschüsse durch das Geschäftsordnungsrecht der Kommission gedeckt ist. Entsprechendes gilt auch für die durch Art. 14 der Geschäftsordnung der Kommission[3] vorgesehenen Arbeitsgruppen aus je drei Mitgliedern der Kommission, die das ordnungsgemäße Arbeiten der Kommission (Art. 16 FusV) ermöglichen sollen.

Diese Feststellungen lassen sich hingegen nicht auf die Einsetzung "externer" Ausschüsse[4] übertragen, deren Aufgabe darin besteht, die Kommission und ihren Verwaltungsapparat bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben zu unterstützen[5] und die sich aus Vertretern der nationalen Verwaltungen, der Interessenverbände oder sonstigen Institutionen zusammensetzen. Ob das Geschäftsordnungsrecht zur Einrichtung solcher Ausschüsse ermächtigt, wenn dies für die Erfüllung der Aufgaben der Kommission dienlich oder erforderlich ist, erscheint zweifelhaft.

Zur Untersuchung dieser Frage ist die Gesamtheit der im vertraglichen Normengefüge enthaltenen rechtlichen Zwecke[6] zu berücksichtigen, in dessen systematischen Zusammenhang die einzelne Vorschrift[7], so auch Art. 16 FusV gesehen werden muß. In Verbindung mit dem "effet utile"[8] sind hierbei insbesondere

---

1) Zum Begriff des internen Ausschusses vgl. oben S. 19 f.
2) Siehe dazu Anhang I § 9
3) Fundstelle der Kom.-Gesch. oben S. 20 Anm. 1
4) Zum Begriff vgl. oben S. 20 f.
5) Vgl. oben S. 13 ff.
6) Siehe dazu Larenz, Methodenlehre (1960), S. 251 f.
7) Vgl. Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 93
8) Seidel-Hohenveldern, Internationale Organisationen (1967), Rdz. 1602, S. 202

die von der Organisation verfolgten Ziele, zu würdigen, wie sie in den Eingangsbestimmungen der Gemeinschaftsverträge zum Ausdruck kommen. Die sich bei dieser Untersuchung ergebenden Gesichtspunkte lassen sicher die Fülle der Aufgaben erkennen, die der Kommission obliegen und zu deren sachlicher Verwirklichung auch das Geschäftsordnungsrecht beitragen soll. Dennoch läßt diese Erkenntnis nicht nur eine solche Auslegung von Art. 16 FusV vernünftig und sinnvoll erscheinen, die die Befugnis zur Errichtung externer Ausschüsse miteinschließt.

Andererseits fehlt in den Verträgen eine Bestimmung, die eine solche Befugnis ausdrücklich gewährt. Dieser Umstand berechtigt aber nicht dazu -selbst wenn man auf Grund der ständigen Zunahme der übertragenen Arbeitsbereiche solche Befugnisse als unerläßlich betrachtet- , die Ermächtigung zur Einsetzung der Ausschüsse in Art. 16 FusV hineinzulesen. Damit würde der Rahmen des Wortlauts der Vorschrift überschritten und nicht mehr ausdrücklich geregelte, sondern stillschweigende Befugnisse angenommen werden[1].
Abschließend ist damit festzustellen, daß nach dem von Art. 16 FusV verfolgten Zweck nicht eine solche Auslegung dieser Bestimmung möglich ist, daß von ihrem Wortsinn auch die Befugnis zur Einsetzung externer Ausschüsse erfaßt wird.

IV Historische Betrachtung der durch Art. 16 FusV abgelösten Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge

Dieses Ergebnis bestätigt der Vergleich mit den von der Regelung des Art. 16 FusV abgelösten Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge. Eine solche historische Betrachtung ermöglicht Rückschlüsse auf den Regelungsinhalt von Art. 16 FusV[2]. Die Regelung des Art. 16 FusV, die für die gemeinsame Kommission der Europäischen Gemeinschaften gilt, entspricht weitgehend den Bestimmungen der Verträge, die durch Art. 16 FusV abgelöst worden sind.

---

1) Zur Abgrenzung zwischen im Rahmen des Wortlauts sich haltender Auslegung einer Vorschrift und der Anerkennung stillschweigender Befugnisse siehe oben S. 70 ff.
2) Hierbei ist aber nicht erforderlich, auf den Streit über die Zulässigkeit einer historischen Interpretation einzugehen; vgl. dazu die in Anm. 1 auf S. 71 Zitierten

Fast wörtliche Übereinstimmung besteht mit Art. 162 II EWGV und Art. 131 II EAGV. Die von den beiden Kommissionen erlassenen Geschäftsordnungen[1] regelten das Kollegialverfahren wie die Verwaltungsstruktur der Kommissionsverwaltung, sahen aber in keiner Bestimmung die Errichtung neuer Dienststellen oder die Einsetzung von Ausschüssen vor.
Im EGKSV ist in Art. 13 II die Rede von einer Geschäftsordnung der Hohen Behörde, welche wohl (unter anderem) die Beschlußfähigkeit und das Verfahren der Hohen Behörde festlegt[2]. Art. 16 III EGKSV erwähnt eine Organisationsverordnung, welche von der Hohen Behörde beschlossen wird[3]. Aber auch hier ist nirgendwo die Errichtung von neuen Dienststellen bzw. Ausschüssen vorgesehen worden. In Art. 16 I EGKSV wird der Hohen Behörde weiterhin die Befugnis zugesprochen, alle Maßnahmen des internen Geschäftsbetriebes zu treffen, "die geeignet sind, das ordnungsgemäße Arbeiten ihrer Dienststellen sicherzustellen."

Damit fand sich auch in den Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge die oben festgestellte Zweiteilung des Geschäftsordnungsrechts in die Befugnis zur Regelung der Organisation des Kollegiums und die zur inneren arbeitstechnischen Gestaltung des Verwaltungsapparates. Die Ablösung dieser Vorschriften durch Art. 16 FusV sollte keine materielle Änderung der Befugnis, sondern nur eine einheitliche Formulierung der gleichen Kompetenz für die neue gemeinsame Kommission der Gemeinschaften herbeiführen. Dies bestätigt auch der Gebrauch, den die neue Kommission von dieser Ermächtigung durch den Erlaß einer vorläufigen Geschäftsordnung[4] gemacht hat und mit der der überwiegende Teil der EWG-Kommissions-Geschäftsordnung übernommen wurde.
Die Regelungen der Geschäftsordnungsbefugnis für die Kommissionen und die Hohe Behörde in den Gemeinschaftsverträgen und der

---

1) EWG-Geschäftsordnung vom 9.1.1963, ABl. Nr. 17 vom 31.1. 1963, S. 181 ff.; EAG-Geschäftsordnung vom 8.6.1960, ABl. Nr. 52/60, S. 1117 ff. mit Änderungen vom 13.12.1961, ABl. Nr. 84/61, S. 1635
2) Geschäftsordnung der Hohen Behörde in der vor der Fusion zuletzt gültigen Form beschlossen am 20.4.1960, ABl. Nr. 30/60, S. 745 f.
3) Organisationsverordnung vom 20.4.1960, ABl. Nr. 30/60, S. 747 f.
4) Vom 6.7.1967, ABl. Nr. 147 vom 11.7.1967, S. 1 f.

davon gemachte Gebrauch bestätigt also die Interpretation des Art. 16 FusV als Gewährung einer Organisationsbefugnis, mit der die Ermächtigung zur Einrichtung neuer Dienststellen und damit zur Einsetzung von Ausschüssen weder gewährt noch anerkannt ist[1].

B Das Geschäftsordnungsrecht des Rates nach Art. 5 FusV

Während Art. 16 FusV die Gegenstände des Geschäftsordnungsrechts der Kommission global umschreibt, ergibt sich aus Art. 5 FusV, der dem Rat dieses [illegible], kein Anhaltspunkt über Inhalt und Umfang dieser Befugnis. In Art. 5 FusV wie auch in den durch ihn abgelösten Art. 151 I EWGV, 121 I EAGV und 30 EGKSV wird nur gesagt, daß sich der Rat eine Geschäftsordnung gibt.

I Der systematische Zusammenhang der Vorschrift

So bleibt hier im Rahmen einer systematischen Betrachtung allenfalls die Vermutung, daß der Fusionsvertrag und die durch ihn abgelösten Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge den Begriff der Geschäftsordnung gleichartig verwenden, so daß sie ebenso wie die entsprechenden Bestimmungen für das Geschäftsordnungsrecht der Kommission auszulegen sind. Eine Einschränkung ergibt sich allerdings daraus, daß nirgendwo im EWGV, EAGV oder FusV von dem Rat zugeordneten Dienststellen -wie bei der Kommission: Art. 16 FusV- oder sonstigen Verwaltungseinrichtungen die Rede ist, so daß sich die Frage nach der Koordinierung der Dienststellen durch die Einsetzung interner Ausschüsse gar nicht stellt.
Allein im EGKSV findet sich in Art. 5 die Erwähnung eines möglichst klein zu haltenden Verwaltungsapparates der Gemeinschaftsorgane, und der durch Art. 21 FusV aufgehobene § 2 des Art. 78 EGKSV schließt in die Verwaltungsaufgaben der Gemein-

1) A.A. aber Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), der aus Art. 16 I EGKSV die Befugnis der Hohen Behörde zur Einsetzung von Interessenausschüssen herleitet, auf Grund einer allgemeinen Organisationsgewalt, die in dieser Vorschrift zum Ausdruck kommen und sich auch auf diese Gegenstände erstrecken soll.

schaft die für ein Sekretariat des Rates mit ein. Auf der ersten Ratstagung[1] wurde ein derartiges Sekretariat eingerichtet und in der provisorischen Geschäftsordnung des Rates[2] verankert (Art. 11).
Dieses Sekretariat, das später für alle drei Räte zuständig wurde und infolgedessen auch in seinem materiellen und personellen Umfang sich erheblich ausgeweitet hat, kann heute zwar als Verwaltungsunterbau des (gemeinsamen) Rates angesehen werden[3].
Aus der Existenz des Sekretariates lassen sich aber keine Anhaltspunkte für eine Interpretation des Geschäftsordnungsrechts des Rates herleiten, nach der es die Befugnis zur Errichtung neuer Dienststellen oder der Bildung von Ausschüssen mitumfaßt. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, daß es sich bei den vom Rat eingerichteten Ausschüssen auch nicht um solche handelt, die aus dem Sekretariat der Räte hervorgegangen oder diesem unterstellt sind, sondern daß diese Ausschüsse unmittelbar beim Rat oder dem Ausschuß der Ständigen Vertreter tätig werden.

II Historische Betrachtung der durch den FusV abgelösten Bestimmungen für das Geschäftsordnungsrecht

Möglicherweise ergibt sich ein Hinweis auf den Umfang des Geschäftsordnungsrechts des Rates aus den durch den FusV abgelösten Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge. Durch Art. 4 und 7 des FusV wurde eine Neuregelung bezüglich des Ausschusses der Ständigen Vertreter getroffen, dessen Einsetzung früher in den Art. 151 II EWGV und 121 II EAGV vorgesehen war. Nach diesen Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge sollte die Befugnis der Räte zum Erlaß einer Geschäftsordnung das Recht enthalten, einen Ausschuß einzusetzen, der aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten bei den Gemeinschaften gebildet wird.

---

1) Vom 8. bis 10. September 1952; vgl. Houben, Les Conseils, S. 150
2) Erlassen in der selben Ratssitzung
3) So Hellmann in Der Volkswirt 1966, S. 2162, der von einer institutionellen Behördenfunktion des Sekretariates spricht; Houben, Les Conseils (1964), S. 151 bezeichnet das Sekretariat als Verwaltungsorgan des Rates.

Daraus kann nun entweder der Schluß gezogen werden, daß diese ausdrückliche Regelung erforderlich ist, weil das Geschäftsordnungsrecht an sich eine solche Einsetzungsbefugnis nicht mit einschließt. Andererseits könnte sich in dieser Vorschrift auch nur der Wille manifestieren, eine sowieso vom Geschäftsordnungsrecht erfaßte Befugnis noch besonders hervorzuheben.

Für die erste Auslegung spricht wohl die Entstehungsgeschichte der Regelung. Ihr diente als Vorbild die beim Besonderen Ministerrat der EGKS eingerichtete Commission de Coordination du Conseil de Ministres, "COCOR"[1], die auf Grund der vorläufigen Geschäftsordnung des Besonderen Ministerrats -Art. 10: "Le Conseil peut créer des commissions."- eingesetzt wurde, ohne daß sie vertraglich ausdrücklich vorgesehen war[2]. Die positiven Erfahrungen mit diesem Ausschuß veranlaßten die Vertragsparteien, einen entsprechenden Ausschuß auch bei der EWG und der EAG einzusetzen[3]. Wurde hierbei - im Gegensatz zur COCOR - eine vertragliche Verankerung des AStV[4] für angebracht gehalten, so deutet das darauf hin, daß man ohne vertragliche ausdrückliche Regelung die rechtliche Zulässigkeit der Ausschußeinsetzung verneinte oder zumindest bezweifelte. Falls sie verneint wurde, berechtigt dies zu der Schlußfolgerung, daß nach der Vorstellung der Vertragsparteien das Geschäftsordnungsrecht die Befugnis des Rates zur Einsetzung von Ausschüssen nicht einschließen soll. Im Fall des Zweifels der Vertragsparteien läßt sich jedoch keine sichere Aussage darüber machen, daß als ausreichende Rechtsgrundlage für die Ausschußeinsetzung das Geschäftsordnungsrecht des Rates angesehen wurde.

III Ergebnis

Wenn auch die ausdrückliche Regelung der Einsetzung des AStV in den Art. 151 II EWGV und 121 II EAGV und der Vergleich mit dem Umfang der Geschäftsordnungsbefugnis der Kommission ein

---

1) Vgl. dazu Houben, Les Conseils (1964), S. 141
2) Wagner, Beschlußrecht (1965), S. 204; möglicherweise sah man damals das Geschäftsordnungsrecht des Rates nach Art. 30 EGKSV als ausreichende Rechtsgrundlage an.
3) So Haas in Soc.Econ.Wetg. 1960, S. 133
4) In den Art. 151 II EWGV und 121 II EAGV

gewisses Indiz dafür sind, daß das Geschäftsordnungsrecht des Rates die allgemeine Befugnis des Rates zur Einsetzung von Ausschüssen nicht mit einschließt, kann hier als sicheres Ergebnis jedenfalls festgestellt werden, daß rechtliche Anhaltspunkte für die Herleitung der Einsetzungsbefugnis aus dem Geschäftsordnungsrecht des Rates nach Art. 5 FusV nicht erkennbar sind.

IV Die Befugnis zur Regelung der Zuständigkeit des AStV

Eine positive Aussage über den Inhalt des Geschäftsordnungsrechtes des Rates ist den Art. 151 EWGV und 121 EAGV insofern zu entnehmen, als beide in Absatz 2 regeln, daß der Rat in seiner Geschäftsordnung die Aufgaben und Z u s t ä n d i g k e i t des AStV bestimmt. Diese Vorschrift ist zwar durch Art. 7 FusV ersatzlos aufgehoben worden. Eine materiell-rechtliche Änderung der Regelungsbefugnis des Rates sollte aber dadurch nicht herbeigeführt werden, so daß heute zum Geschäftsordnungsrecht des Rates nach Art. 5 FusV trotz fehlender ausdrücklicher Erwähnung die Befugnis des Rates zu rechnen ist, die Zuständigkeit des AStV (neu) zu regeln. Die Kompetenz zur Zuständigkeitsregelung umfaßt nach ihrem Wortlaut zweifellos auch die Befugnis, den AStV zur Einsetzung von Unterausschüssen und Arbeitsgruppen zu ermächtigen.
Von dieser Möglichkeit hat der Rat Gebrauch gemacht, indem er in Art. 16 III seiner vorläufigen Geschäftsordnung[1] bestimmte:

> "Il peut instituer des groupes de travail et leur confier la mission d'accomplir certaines tâches de préparation ou d'études qu'il définit."[2]

Auf Grund dieser in Übereinstimmung mit den Verträgen erteilten Ermächtigung hat der AStV der Europäischen Gemeinschaften über zwanzig ständige Arbeitsgruppen und Ausschüsse eingesetzt[3] und beruft weitere Ad-hoc-Gruppen, soweit dies zur Bearbeitung anstehender Probleme erforderlich ist.

---

1) Vom 15.4.1958; noch nicht offiziell veröffentlicht; siehe Houben, Les Conseils (1964), S. 227 ff.
2) Übersetzung: "Er kann Arbeitsgruppen einrichten und sie damit betrauen, bestimmte vorbereitende Aufgaben durchzuführen oder Studien anzufertigen, deren Gegenstand er bestimmt."
3) Siehe zu ihnen Anhang IV B

Der Umstand, daß unter der Geltung des FusV heute die Befugnis zur Regelung der Zuständigkeiten des AStV mit zum Geschäftsordnungsrecht des Rates gehört, ändert jedoch nichts an der bereits oben getroffenen[1] Feststellung, daß das Geschäftsordnungsrecht des Rates nicht zugleich eine generelle Ermächtigung zur Einsetzung von Ausschüssen mitumfaßt.

C Zusammenfassung

Zusammenfassend ist damit festzuhalten, daß die Befugnis der Kommission nach Art. 16 FusV und des Rates nach Art. 5 FusV, sich eine Geschäftsordnung zu geben, diese Organe nicht zugleich berechtigt, Ausschüsse einzusetzen. Davon auszunehmen sind nur wenige kommissionsinterne Arbeitsgruppen.

§ 3 DIE ZUWEISUNG VON BEFUGNISSEN ZUR AUSSCHUßEINSETZUNG DURCH SONSTIGE VERTRAGSBESTIMMUNGEN

A Die Ausschüsse nach dem Beamtenstatut

Durch das Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften[2] sind eine Reihe von Gremien eingesetzt worden, deren Zusammensetzung im einzelnen im Anhang II zum Beamtenstatut[3] geregelt ist. Es handelt sich hier um die bei jedem Organ gebildeten Personalvertretungen, Paritätischen Ausschüsse, Disziplinarräte und Beurteilungsausschüsse, sowie den für die Gemeinschaften bestellten Invaliditätsausschuß und den Statutsbeirat[4]. Auf Grund ihrer Zusammensetzung können diese Gremien als interne Ausschüsse bezeichnet werden[5].
Die Rechtsgrundlage für das Beamtenstatut findet sich in Art. 24 I Satz 2 FusV[6], nach dem der Rat das Statut der Beamten der

1) Siehe oben S. 83 ff. und 85 f.
2) RatsVO Nr. 259 vom 29.2.1968, ABl. Nr. L 56 vom 4.3.1968, S. 1 ff., durch die das Beamtenstatut für die EWG und EAG vom 18.12.1961, ABl. Nr. 45 vom 14.6.1962, S. 1385 ff. übernommen wurde
3) ABl. Nr. 45/62, S. 1415 f.
4) Vgl. die Art. 9 und 10 des Beamtenstatuts
5) Zum Begriff vgl. oben S. 19 ff.
6) Früher in Art. 212 EWGV, 186 EAGV und § 7 III Übergangsabkommen EGKS

Europäischen Gemeinschaften erläßt. Diese Ermächtigung bezieht sich auf die Regelung der Rechte und Pflichten, der Beschäftigungsbedingungen und des Rechtsschutzes der Beamten. Dazu ist aber unzweifelhaft auch die Befugnis zu rechnen, die genannten Gremien einzusetzen. Die Befugnis zur Einsetzung der beamtenrechtlichen Ausschüsse ist somit in der Ermächtigung zum Erlaß des Beamtenstatuts enthalten.

B Die Einrichtung einer Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen

I Art. 105 I EWGV

Organisationsrechtliche Aspekte werden in der Regelung des Art. 105 I Satz 2 EWGV angesprochen, nach der die Mitgliedstaaten zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken "eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Verwaltungsstellen und zwischen ihren Zentralbanken" einrichten. Diese Vorschrift sieht eine Institutionalisierung der Kooperation vor, wobei allerdings in keiner Weise festgelegt ist, in welchen Formen sie sich vollziehen soll. Es ist also freigestellt, hierfür auch die Einrichtung von Ausschüssen zu wählen. Obwohl in Art. 105 I Satz 2 die Rede davon ist, daß die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit einrichten, dürfte damit nicht eine nur die Mitgliedstaaten bindende Verpflichtung festgelegt sein. Aus Satz 3 von Art. 105 I ist vielmehr zu entnehmen, daß der Rat zum Erlaß der Maßnahmen "zur Herbeiführung der Zusammenarbeit" befugt ist. Aus Art. 105 I kann damit die Ermächtigung des Rates zur Einsetzung fachgebundener Ausschüsse hergeleitet werden.

Von dieser Ermächtigung hat der Rat bisher durch die Einsetzung des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik, des Ausschusses für Haushaltspolitik und des Ausschusses der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der EWG[1] Gebrauch gemacht. Diese Ausschüsse finden also ihre Rechtsgrundlage unmittelbar in Art. 105 I EWGV, auf den sich auch die Einsetzungsbeschlüsse des Rates beziehen[2].

---

1) Vgl. zu diesen Ausschüssen Anhang II, C Ziff. 9, 10 und 19
2) Zu den Einsetzungsbeschlüssen siehe Anhang, a.a.O.

II Die Art. 49 lit. a und 54 III lit. b EWGV

Ähnliche Formulierungen finden sich in den Art. 49 lit. a und 54 III lit. b EWGV, in denen von der Sicherstellung bzw. Förderung einer engen Zusammenarbeit die Rede ist. Diese Vorschriften betreffen aber nur die Regelung materieller Rechtsetzungsbefugnisse. Für Art. 54 III lit.b ergibt sich das aus Art. 54 II, der als Handlungsmittel für die Verwirklichung der in Absatz III genannten Aufgaben den Erlaß von Richtlinien nennt. Da die Richtlinie gemäß Art. 189 Satz 3 EWGV "den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel" überlassen muß, der einen Ausschuß einsetzende Rechtsakt aber einer Umsetzung durch einen innerstaatlichen Rechtsakt weder bedürftig noch zugänglich ist, kann sich die Ermächtigung des Art. 54 II und III nicht auf die Einsetzung von Ausschüssen beziehen.
Entsprechendes gilt für die "Sicherstellung einer engen Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Arbeitsverwaltungen" gemäß Art. 49 EWGV, soweit dies durch den Erlaß von Richtlinien geschehen soll. Allerdings ist in dieser Vorschrift auch der Erlaß von Verordnungen zu diesem Zweck vorgesehen. Die Tatsache, daß ein Teil der Ausschüsse durch Verordnung eingesetzt worden ist, so z.B. der auf Art. 49 gestützte Fachausschuß auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer[1], mag zu der Auffassung führen, daß mit Verordnung hier nicht nur materielle Rechtssätze, sondern auch solche mit organisationsrechtlichem Inhalt gemeint sind.

Aber auch für die Verordnung gibt Art. 189 EWGV eine Legaldefinition. Danach betrifft die Verordnung - ebenso wie die übrigen in dieser Vorschrift genannten Rechtsakte - die außerhalb des institutionellen Bereichs der Gemeinschaft stehenden Rechtssubjekte, denen sie unmittelbar Rechte gewährt und Pflichten auferlegt[2]. Institutionelle Regelungen wie die Einsetzung von Hilfsorganen fallen also nicht unter diesen Verordnungsbegriff.
Es ist nun in keiner Weise erkennbar, daß bei der Vorschrift des Art. 49 EWGV der Begriff der Verordnung in einem anderen

1) Art. 47 der RatsVO Nr. 38 vom 25.3.1964, ABl. Nr. 62 vom 17.4.1964, S. 965
2) Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 48

Sinn verwendet worden ist, als er in Art. 189 EWGV definiert wurde. Die Regelung des Art. 49 bezieht sich somit nur auf materielle Rechtsetzungsakte und ermächtigt nicht zu organisationsrechtlichen Maßnahmen. Die Befugnis zur Einsetzung von Ausschüssen kann aus ihr nicht hergeleitet werden.

III Art. 118 Satz 1 EWGV

Von einer Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in sozialen Fragen ist in Art. 118 Satz 1 EWGV die Rede. Nach Art. 118 Satz 2 ist die Kommission in diesem Bereich aber nur zur Durchführung von Untersuchungen, der Abgabe von Stellungnahmen und der Vorbereitung von Beratungen ermächtigt. Die Befugnis zum Erlaß organisationsrechtlicher Maßnahmen ist in keiner Weise angesprochen; eine Ermächtigung zur Einsetzung von Ausschüssen ist damit nicht gewährt.

IV Art. 15 FusV

In der den aufgehobenen[1] Art. 162 I EWGV und 131 I EAGV entsprechenden Vorschrift des Art. 15 FusV ist bestimmt, daß Rat und Kommission einander zu Rate ziehen und einverständlich die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit regeln. Diese Bestimmung ermöglicht den beiden genannten Organen, in den Fällen Verfahrensabkommen abzuschließen, in denen beide an der Ausübung von Gemeinschaftszuständigkeiten beteiligt sind, die Verträge aber nicht eine hinreichende, die reibungslose Ausübung gewährleistende Regelungen getroffen haben[2]. Zu der Regelung der Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission gehört aber nicht die Einsetzung von Ausschüssen durch beide Organe, die sich aus Vertretern der Kommission und der nationalen Regierungen, also nicht des Rates[3] zusammensetzen. Die Ein-

1) Durch Art. 19 FusV
2) Daig in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 2 zu Art. 162 EWGV (1959)
3) Diese Betrachtungsweise geht davon aus, daß unter "Rat" im Sinne dieser Bestimmung nur das Gremium der Regierungsmitglieder zu verstehen ist. Dafür spricht der enge Zusammenhang der die Zusammensetzung des Rates und der die Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission regelnden Vorschriften in demselben Kapitel des EWGV und EAGV: Kapitel 1, Art. 146 und 162 EWGV bzw. Kapitel I, Art. 116 und 131 EAGV

setzung der interinstitutionellen Ausschüsse auf dem Gebiet der Energiepolitik und der Kernforschung, die sich aus Kommissionsvertretern und Delegierten der nationalen Verwaltungen zusammensetzen[1], kann also nicht auf Art. 15 FusV gestützt werden.

C Die Regelungsbefugnis nach Art. 153 EWGV

Die Befugnis des Rates zur Regelung der "rechtlichen Stellung der in diesem Vertrag (EWGV) vorgesehenen Ausschüsse" nach Art. 153 EWGV wird mitunter zum Anlaß genommen, eine Organisationsgewalt des Rates zur unbeschränkten Einsetzung weiterer Ausschüsse zu bejahen[2]. Da sich diese Bestimmung aber nur auf die v e r t r a g l i c h v o r g e s e h e n e n Ausschüsse bezieht, ist es nicht möglich, aus ihr die Befugnis zu entnehmen, weitere Ausschüsse einzusetzen[3].

D Die Bestimmungen über die Organisation der Agrarmärkte

Der umstrittenste, weil in seinen Auswirkungen bedeutsamste Fall der Einsetzung von Ausschüssen ist die Einführung des sogenannten Verwaltungsausschußverfahrens bei der Errichtung der landwirtschaftlichen Marktordnungen[4].
Soweit eine rechtliche Begründung der Einsetzung dieser "Comités de gestion" versucht wird, bezieht man sich entweder ganz allgemein auf eine der Gemeinschaft oder ihren Organen zustehende Organisationsgewalt[5] oder leitet die Einsetzungsbefugnis aus den Art. 38 ff. EWGV her[6].

---

1) Siehe Anhang III, Ziff. 1 bis 3
2) So Daig in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 4 zu Art. 153 EWGV
3) Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 77; Erichsen in DÖV 1966, S. 694
4) Vgl. dazu die ausführliche Darstellung von Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967); siehe hier Anhang II, A I
5) So wohl auch Olmi in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 285 f.
6) N.N. in Ann.fr.dr.int. 1962, S. 775; Bertram, a.a.O., S. 134; ders. in C.M.L.Rev. 1967/68, S. 260, der in Art. 40 II und III EWGV auch einen institutionellen Aspekt angesprochen sieht; Olmi in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. 7 vor Art. 38 EWGV, Bd. I (1965), S. 237; Olmi, Exposé (1966), S. 23; ders. in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 283

Da, unbeschadet der Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung, verfassungsunabhängige interne Befugnisse der Gemeinschaftsorgane verneint werden müssen[1], kann der nicht substanziierte Bezug auf eine allgemeine Organisationsgewalt nicht als Begründung von Befugnissen zur Ausschußeinsetzung anerkannt werden.
Andererseits können auch den Art. 38 ff. EWGV keine derartigen Befugnisse entnommen werden. Die in Art. 40 II und III enthaltenen Formulierungen "gemeinsame Organisation der Agrarmärkte" und "Europäische Marktordnung" bezeichnen mit dem Begriff "Ordnung" - wie sich aus dem systematischen Zusammenhang ergibt - den Komplex der materiellen Regelungen, die der Verwirklichung der Ziele des Art. 39 EWGV dienen. Die Ermächtigung zum Erlaß diesbezüglicher Normen bezieht sich nicht auf die Einsetzung weiterer, neben Rat und Kommission am Rechtsetzungsverfahren zu beteiligender Institutionen. Es gibt zudem keine Anhaltspunkte dafür, daß die Vertragsparteien bei der Fassung der Vorschriften der Art. 38 ff. EWGV an die Möglichkeit am Rechtsetzungsverfahren beteiligter Hilfsorgane in irgend einer Weise gedacht hatten.

Der Begriff der Ordnung ist in Art. 40 EWGV im materiellen, nicht aber in einem institutionellen Sinn gebraucht, so daß aus ihm die Befugnis der Verwaltungsausschüsse nicht hergeleitet werden kann[2].
Ebensowenig rechtfertigt die Regelung des Art. 43 II Satz 3 EWGV die Einsetzung der landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse. Zwar ist, selbst wenn man das in Art. 43 II Satz 3 vorgesehene Verfahren nicht nur auf die Grundregelungen, sondern zugleich auf die Durchführungsmaßnahmen für anwendbar

---

1) Vgl. oben S. 58 ff.
2) Erichsen in DÖV 1966, S. 694; ablehnend auch Olmi in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 285 und in Rev.Mar.Com. 1963, S. 437; Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 186; a.A.: N.N. in Ann.fr.dr.int. 1962, S. 775; Olmi, Exposé (1966), S. 23; Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 134 und in C.M.L.Rev. 1967/68, S. 260, die aber insoweit eine nähere Begründung vermissen lassen

hält[1], damit das Verwaltungsausschußverfahren nicht ausgeschlossen, sondern als bedingte[2] Delegation von Befugnissen auf die Kommission nach Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV möglich[3]. Das besagt aber nur, daß seine Einrichtung weder durch Art. 43 II Satz 3 noch durch Art. 155 gehindert ist. Eine rechtliche Grundlage für die Einsetzung von Ausschüssen ist hingegen in diesen Bestimmungen, insbesondere auch in Art. 155 nicht enthalten[4].

---

1) So Merkel, Rechtsetzungsverfahren (1964), S. 111 f.; Wirsing, Kommission (1965), S. 70; a.A. EuGH Urteile vom 17.12.1970 -RSen 25, 26, 30/70- in Rechtspr. Bd. 16, S. 1161 ff., 1171 ff, 1183 ff., 1192; 1197 ff., 1209 sowie der Rat und die Kommission in ihren Stellungnahmen zu diesem Verfahren, Rechtspr. Bd. 16, S. 1167, 1188 bzw. 1168, 1189, 1203; Olmi in Soc. Econ.Wetg. 1962, S. 283 f. und Exposé, S. 22 f.; Schlebitz in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 11 zu Art. 43 EWGV; Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 134 f.

2) Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 26; Bertram, a.a.O., S. 93 ff.; ders. in C.M.L.Rev. 1967/68, S. 256; Lassalle in Cah. dr.europ. Bd. 4 (1968), S. 405; Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 209; Jozeau-Marigné, Bericht 2 (1968), S. 29; so auch der Rat in seiner Stellungnahme zu den RSen 25, 26/70 in EuGH Rechtspr. Bd. 16, S. 1161 ff., 1167; 1183 ff., 1188; a. A. Olmi in Rev.March.Com. 1963, S. 435, nach dessen Auffassung eine Einschränkung der Delegation nach Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV nicht möglich ist.

3) Vgl. Schlebitz a.a.O., der dafür ist, daß das Abstimmungsverfahren nach Art. 43 II Satz 3 eine Delegation nach Art. 155 nicht ausschließt. Allerdings ist heute die Auffassung der h.M. nicht mehr unbestritten, nach der Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV die Delegation von Befugnissen und nicht ihre Zuweisung an die Kommission regelt. Für die h.M. vgl. die amtliche Begründung der Bundesregierung (1957) zu Art. 155 in Groeben-Boeckh, Handbuch, Bd. 1, I A 30; Dehousse, Aspects (1958), S. 46; Gaudet,Problèmes (1959), S. 279; Glaesner in DÖV 1959, S. 656; Wohlfarth in Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung (1960), Anm. 7 zu Art. 155 EWGV; Wohlfarth in JbIntR Bd. 3 (1961), S. 245; Rabe, a.a.O., S. 26 und 108 ff.; Houben, Les Conseils (1964), S. 67 und 209; Bruns, Entwicklungstendenzen (1964), S. 126; Wirsing, Wirtschaftsverwaltung (1964), S. 138; Reuter, Organisations(1965), S. 215; Everling in Festschrift für Ophüls (1965), S. 35; Panebianco in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. 10 zu Art. 155 EWGV, Bd. 1 (1965), S. 1138 f.; Wirsing, Kommission (1965), S. 68 f.; Möller, Verordnung (1967), S. 88; Maas in Soc.Econ. Wetg. 1967, S. 2 ff.; Lassalle a.a.O., S. 405; Jozeau-Marigné a.a.O., S. 10 f.; für die abweichende Auffassung vgl. Ventura, Droit agraire (1967), S. 82 und 88 Anm. 13; vor allem Harnier, Kompetenzübertragung (1970), insbesondere S. 65 ff.; auch schon Merkel a.a.O., S. 102 ff.

4) A.A. wohl Harnier a.a.O., S. 209, der das Verwaltungsausschußverfahren als durch Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV gerechtfertigt ansieht.

E Die Befugnisse des Rates zur Verfahrensregelung

In verschiedenen Bestimmungen des EWGV ist dem Rat ausdrücklich die Kompetenz zur Regelung bestimmter Verfahren zugewiesen worden: Art. 10 II erster Halbsatz[1], 44 III, 84 II, 111 Ziff. 1 Satz 2 Ziff. 3[2] und 213 EWGV. Damit mag zwar die Möglichkeit eingeräumt sein, bei der Regelung des Verfahrens auch die Mitwirkung bestehender Ausschüsse wie des in Art. 83 EWGV geregelten Verkehrsausschusses vorzusehen. Doch ist dadurch in keiner Weise zum Ausdruck gebracht, daß mit den Verfahrenskompetenzen zugleich die Befugnis zur Einsetzung vertraglich nicht vorgesehener Ausschüsse gewährt sein soll.

F Die "allgemeinen" Ermächtigungen

Ein Teil der Rechtsakte, durch die Ausschüsse eingesetzt werden, stützt sich auf Vertragsbestimmungen, in denen "allgemeine" Ermächtigungen ausgesprochen werden, die den Gegenstand der Befugnis nicht genau bezeichnen. In den Rechtsakten werden z.T. Normen herangezogen, die z.B. zum Erlaß "zweckdienlicher Verordnungen" (Art. 87 I Satz 1 EWGV) oder "entsprechender Maßnahmen" (Art. 103 II EWGV) ermächtigen[3]. Zu dieser Gruppe von Bestimmungen gehört auch Art. 75 I lit.c EWGV, der zum Erlaß der "zweckdienlichen Vorschriften" berechtigt[4]. Trotz der weiten Formulierungen zielen diese Vorschriften auf die Regelung der materiellen Rechtsetzungsbefugnisse ab, ohne damit eine Aussage über die Gewährung von Organisationsbefugnissen zu machen. Für Art. 87 resultiert das bereits daraus, daß in

---

1) Vgl. Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 85 f.
2) Vgl. dazu Ernst in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 4 zu Art. 111 EWGV; Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 137 f.; Everling in Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung (1960), Anm. 3 f. zu Art. 111 EWGV; N.N. in Ann.fr.dr.int. 1962, S. 780; u.a. auf Art. 111 EWGV stützt sich z.B. die RatsVO Nr. 802 vom 28.6.1968, durch die der Ausschuß für Ursprungsfragen eingesetzt worden ist
3) Vgl. die VO Nr. 17/62 vom 6.2.1962, ABl. Nr. 13 vom 21.2. 1962, S. 204, sowie die Entscheidung vom 9.3.1960, ABl. Nr. 31 vom 9.5.1960, S. 764 f.
4) Die zum Erlaß "geeigneter Vorschriften" ermächtigende Vorschrift des Art. 235 EWGV wird unten S. 98 ff. erörtert.

ihm bestimmt ist, die erforderlichen Maßnahmen seien durch Richtlinien und Verordnungen, also materielle Rechtssätze, zu treffen.
Da die der konjunkturellen Lage entsprechenden Maßnahmen nach Art. 103 II durch Richtlinien durchgeführt werden sollen, handelt es sich auch hier um Entscheidungen über die wesentlichen sachlichen Grundfragen[1] und nicht über die institutionelle Ausgestaltung der Organisation der Gemeinschaft.
Ebenso dürften auch bei Art. 75 I c EWGV Sachregelungen nichtinstitutioneller Art gemeint sein.
Aus den genannten Regelungen kann somit nicht eine zur Ausschußeinsetzung berechtigende Organisationsgewalt entnommen werden, ohne den durch den Wortlaut der Vorschriften gesetzten Rahmen zu überschreiten.[2]

G Die einzelnen organisationsrechtlichen Regelungen als Ausdruck einer allgemeinen Organisationsgewalt

In den Verträgen findet sich eine Anzahl von Bestimmungen, die dem Rat für einzelne Fälle Befugnisse organisationsrechtlicher Art zuweisen: Art. 6, 10 I, 24 FusV; 138 III, 151 I, 153, 154, 157 I, 159 I Satz 2, 160[3], 165 IV, 166 III, 194 II, 196 II, 212, 217 EWGV und die entsprechenden Vorschriften im EAGV; Art. 9 II, 18 II und III, 32 IV und 32 a III EGKSV; verschiedene Vorschriften des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften, etc.[4].

Doch ist es nicht möglich, aus diesen Regelungen mittels der Rechtsanalogie einen allgemeinen Grundsatz herzuleiten, nach

---

1) Das bestätigt auch das Erfordernis einer einstimmigen Ratsentscheidung nach Art. 103 I EWGV
2) Das gilt erst recht für die in sonstigen Rechtsakten, durch die Ausschüsse eingesetzt worden sind, angezogenen allgemeinen Bestimmungen; vgl. z.B. den sich auf Art. 128 EWGV stützenden Ratsbeschluß vom 2.4.1963 über die Einsetzung des Beratenden Ausschusses für die Berufsausbildung, ABl. Nr. 63 vom 20.4.1963, S. 1338 ff.
3) Die Art. 151 und 154 sowie 156 bis 163 EWGV sind allerdings durch Art. 7 bzw. 19 FusV aufgehoben.
4) Vgl. Petzold, Gewaltenteilung (1966), S. 167 ff.; Friauf, Staatenvertretung (1960), S. 14 f. und 19; Wirsing, Kommission (1965), S. 53

welchem dem Rat eine umfassende Organisationsgewalt zusteht. Zum einen geht eine solche Rechtsfindung über den durch den Wortlaut der Bestimmungen gesetzten Rahmen hinaus und läuft damit Gefahr, mit der Regelung des Art. 235 EWGV zu kollidieren. Zum anderen sind die vereinzelten Regelungen organisatorischer Befugnisse gerade als Indiz dafür zu werten, daß dem Rat in den nicht ausdrücklich geregelten Fällen keine allgemeine Organisationsgewalt zukommen soll.

Aus den von Rittstieg[1] dargelegten rechtlichen Grundlagen der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsverbänden und den Europäischen Gemeinschaften[2] läßt sich aus den oben genannten Gründen gleichfalls keine Aussage über eine allgemeine Organisationsgewalt der Gemeinschaftsorgane entnehmen; ebensowenig auch aus Art. 229 II EWGV, der aber sowieso in diesem Zusammenhang nur dann in Betracht kommt, wenn man den Begriff der internationalen Organisation[3] weit auslegt und darunter auch nichtstaatliche Organisationen versteht.

§ 4 ERGEBNIS

Zusammenfassend ist damit als Ergebnis der Untersuchung der vertraglichen Bestimmungen festzustellen, daß Art. 16 FusV zur Einsetzung der kommissionsinternen Ausschüsse, Art. 24 I FusV zur Einsetzung der Beamtenausschüsse und Art. 105 I Satz 2 EWGV zur Einsetzung von Ausschüssen zur Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken ermächtigen. Im übrigen lassen sich bei der Interpretation der Vertragsbestimmungen innerhalb des durch ihren Wortlaut gesetzten Rahmens keine organisatorischen Befugnisse des Rates oder der Kommission herleiten, die

---

1) Wirtschaftsverbände (1967), S. 48 bis 91
2) Rittstieg verweist dabei auf die Art. 5 III, 46 I und III, 47 I, 48 III und IV, 58 § 2 I, 59 § 4, 61 I und I lit.c, 65 III EGKSV, 124 II, 193 ff. EWGV
3) In Übereinstimmung mit Meynaud, Groupes de pression (1961), S. 272; Brunner in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 5 zu Art. 229 EWGV (1966); auch Chaumont, 1954, S. 10

zur Einsetzung von Ausschüssen berechtigen oder bereits vorgenommene Ausschußeinsetzungen rechtfertigen können. Andererseits findet sich in den Gemeinschaftsverträgen aber auch keine Vorschrift, die ausdrücklich die Organisationsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane begrenzt oder ausschließt[1].

---

1) Seyerstedt in Int.Com.Law Quart. Bd. 14 (1965), S. 77, der darauf hinweist, daß sich die Organisationsgewalt beschränkende Bestimmungen im Recht der internationalen Organisationen nicht finden.

VIERTES KAPITEL : DIE STILLSCHWEIGEND ZUGEWIESENEN BEFUGNISSE ZUR EINSETZUNG VON AUSSCHÜSSEN - Die Einschränkung ihrer Anerkennung im Gemeinschaftsrecht durch die Lückenklauseln

Für den weitaus größten Teil der bei den Organen der Europäischen Gemeinschaften existierenden Ausschüsse konnten durch eine sich im Rahmen des Wortlauts haltende Interpretation der Vertragsbestimmungen Einsetzungsbefugnisse nicht ermittelt werden. Das leitet zu der Überlegung zurück, ob und wieweit im Gemeinschaftsrecht auch vermittels einer über den Wortlaut der Bestimmungen hinausgehenden Interpretation sogenannte stillschweigende Befugnisse hergeleitet werden können. Auf die mögliche Abhängigkeit der Anerkennung stillschweigender Befugnisse von dem Regelungsgegenstand und -umfang der Lückenklauseln der Art. 235 EWGV, 203 EAGV und 95 I EGKSV wurde bereits oben[1] hingewiesen. Die Ermittlung stillschweigender Befugnisse zur Einsetzung von Ausschüssen setzt somit zunächst die Untersuchung der Lückenklauseln voraus.

§ 1 DIE VERTRAGLICHEN LÜCKENKLAUSELN AM BEISPIEL VON ART. 235 EWGV

Im wesentlichen Inhalt mit der Vorschrift des Art. 95 I EGKSV übereinstimmend[2] treffen die Lückenklauseln der Art. 235 EWGV und 203 EAGV folgende Regelung:

> "Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften."[3]

Bei der Untersuchung der Lückenklauseln kann deshalb von der Regelung des Art. 235 EWGV ausgegangen werden; die dabei gefunde-

---

1) S. 70 ff.
2) Nabe, Verordnungsrecht (1963), S. 148; Merkel, Rechtsetzungsverfahren (1964), S. 92
3) Siehe oben S. 73 Anm. 1

nen Ergebnisse sind auf die entsprechenden Bestimmungen der anderen Verträge zu übertragen.

Eine die Anerkennung stillschweigender Befugnisse zur Ausschußeinsetzung einschränkende Wirkung des Art. 235 EWGV kann nur angenommen werden, wenn diese Vorschrift nicht nur auf materielle, sondern auch auf organisatorische Rechtsakte anwendbar ist. Weiterhin kann diese Wirkung nur gegeben sein, wenn stillschweigende Befugnisse als vertraglich nicht vorgesehen im Sinne dieser Bestimmung zu betrachten sind. So ist z.B. zweifelhaft, ob mit der Feststellung, daß ausdrückliche Befugnisse zur Einsetzung von Ausschüssen abgesehen von Art. 16, 24 FusV und 105 I EWGV in den Verträgen nicht geregelt sind, bereits die Anwendungsvoraussetzung des Art. 235 EWGV erfüllt ist, nach welcher die erforderlichen Befugnisse nicht im Vertrag vorgesehen sein dürfen.

A Die Anwendbarkeit von Art. 235 EWGV auf organisationsrechtliche Befugnisse

Stillschweigende Befugnisse zur Einsetzung von Ausschüssen können nur dann als vertraglich nicht vorgesehen im Sinne des Art. 235 EWGV bezeichnet werden, wenn die Vorschrift mit diesem Ausdruck nicht nur materiell-rechtliche, sondern auch organisationsrechtliche Kompetenzen erfaßt. Mit anderen Worten geht es um die Frage, ob die Lückenfüllungsfunktion des Art. 235 EWGV nur für den Fall fehlender "Außenbefugnisse" gegeben sein soll. Dieser Vorstellung liegt die Dichotomie in Organisationsrecht und materielles "Verhaltens"-Recht[1], in innere, die Gemeinschaftsorgane und ihr Innenleben und in äußere, das Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sowie deren Rechtsunterworfenen betreffende Beziehungen[2] zugrunde. Sind Gegenstand des Art. 235 nur derartige in das Außenverhältnis

---

1) Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), S. 10
2) Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt (1964), S. 74 f.; Rupp, Verwaltungslehre (1965), S. 19 ff., die diese Unterscheidung für die Beziehungen entwickeln, welche die staatlichen Organe und ihr Innenleben sowie das Verhältnis zwischen Staat und Bürger betreffen.

eingreifende Befugnisse[1], so läßt er sich für fehlende organisationsrechtliche Befugnisse nicht anwenden.
Betrachtet man den in Art. 189 EWGV -und in den entsprechenden Art. 161 EAGV und 14 EGKSV- aufgestellten Katalog von Handlungsformen, so ist festzustellen, daß er nur solche erwähnt, die das Außenverhältnis betreffen. Möglicherweise erfaßt nun auch Art. 235 nur Maßnahmen der in Art. 189 EWGV bezeichneten Art. Diese Vermutung ist wohl auch der Grund dafür, daß Art. 235 weder von der Rechtsprechung noch in der Lehre unter einem anderen Aspekt erörtert wird als dem der Gewährung von solchen Kompetenzen, die das Außenverhältnis betreffen.
Die organisatorischen Maßnahmen sind Rechtsakte sui generis und stehen außerhalb des Katalogs des Art. 189 EWGV[2]. Für diese ist nun zu prüfen, ob sie ebenfalls von Art. 235 erfaßt werden.

I Der Wortlaut der Bestimmung

Aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich zunächst, daß er nicht ausschließt, daß zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele auch ein Tätigwerden erforderlich sein kann, welches im Erlaß organisationsrechtlicher Regelungen besteht. Der im deutschen Text verwendete Begriff "Vorschriften" ist nicht als spezifischer Terminus zu verstehen, unter den Beschlüsse sui generis, also auch organisationsrechtliche Rechtsakte nicht mehr subsumiert werden könnten. Das ergibt sich aus der weiteren begrifflichen Fassung im französischen -"dispositions"-, niederländischen -"maatregelen"- und italienischen -"disposizioni"- Text[3].

II Die systematische Stellung der Vorschrift im Vertrag und ihr Zweck

Näheren Aufschluß über die Anwendbarkeit der Lückenklauseln auf organisationsrechtliche Befugnisse kann erst die Untersuchung

---

1) Darunter sind nicht nur die Hoheitsbefugnisse zu verstehen, wie sie K.-H. Klein, Übertragung (1953), S. 22 definiert, sondern darüber hinaus auch die Befugnisse zur Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen im Sinne von Art. 189 letzter Absatz EWGV.
2) Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 47 ff., 51 f.
3) Ehring in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 12 zu Art. 235 EWGV

des Zwecks dieser Regelungen im Zusammenhang mit ihrer systematischen Stellung im EWGV ergeben.

Die Lückenklausel erhält ihre Bedeutung[1] aus dem im Vertrag zum Ausdruck kommenden Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung[2]. Dieser auch als "principe de compétence limitée" oder "d'attribution" bezeichnete[3] Grundsatz beinhaltet, daß im Vertrag - von der Lückenklausel abgesehen - den Gemeinschaftsorganen Befugnisse nur für einzelne Sachbereiche zugewiesen werden. Eine allgemeine Ermächtigung zum Tätigwerden findet sich weder in den Art. 145, 155 oder 189 noch in anderen Bestimmungen des EWGV[4]. Durch die Einzelzuweisungen konnten nicht alle mögli-

---

1) Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 156

2) Die h.M. geht, meist ohne sich über die Fragen der stillschweigenden Ermächtigung zu materiell- oder organisationsrechtlichen Regelungen in diesem Zusammenhang zu äußern, von der Existenz eines solchen Prinzips aus: Jaenicke in ZaöRVR Bd. 19 (1958), S. 174; Wohlfarth in Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung (1960), Anm. 4 zu Art. 145 und 20 zu Art. 189 EWGV; Rabe, a.a.O., S. 68 ff.; Much, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 22 (1964), S. 99 f.; Möller, Verordnung (1967), S. 66 f.; Nicolaysen in Europarecht 1966, S. 129; Daig in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 2 zu Art. 145 und Anm. 1 zu Art. 189 EWGV; Schumacher in AWD-BB 1970, S. 539 f.; a. A. aber Cartou, Marché Commun (1959), S. 72 ff. und in Rev. dr.publ. 1958, S. 207; Bärmann in JZ 1959, S. 556; Alder, Befugnisse (1962), S. 124 ff, 128, der auf die implied powers verweist; die von Gericke, Art. 235 EWGV (1970), S. 104 ff. vorgebrachten Einwände gegen die Anerkennung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung verkennen, daß damit nur die Kompetenzzuweisungen abgesehen von den Lückenklauseln beschrieben werden sollen; entgegen der Auffassung Gerickes wird dieser Grundsatz somit nicht durch die Lückenklauseln begrifflich relativiert; diese treten vielmehr zu den Einzelermächtigungen hinzu.

3) Lagrange im Schlußantrag zu den verbundenen Rechtssachen 7/56 und 3 bis 7/57 in EuGH Rechtspr. Bd. 3, S. 167; ders. in Rev. dr.publ. 1961, S. 40; Pescatore in KSE Bd. 1 (1965), S. 532: "principe de l'attribution des pouvoirs"

4) H.M.: Catalano, La Communità (1959), S. 28 ff.; v.Meibom in BB 1959, S. 130; Everling in BB 1959, S. 53 ff.; Wohlfarth in Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung (1960), Anm. 4 zu Art. 145, 4 zu Art. 155 und 20 zu Art. 189 EWGV; Dahm, Völkerrecht Bd. 2 (1961), S. 679; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 68 ff. und 102 ff.; Daig in Groeben-Boeckh, Handbuch Anm. 2 zu Art. 145, 10 zu Art. 155 und 1 zu Art. 189 EWGV (1959); Wagner, Beschlußrecht (1965), S. 257 ff.; Möller, Verordnung (1967), S. 66 f.; in seiner Stellungnahme zu den Rechtssachen 25 und 26/70, EuGH Rechtspr. Bd. 16, S. 1161 ff., 1166, 1183 ff., 1187 vertritt der Rat die Auffassung, daß die Kommission auch keine unmittelbare, sofortige und allgemeine Befugnis zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen für die vom Rat erlassenen Vorschriften hat.

chen Fälle notwendigen Tätigwerdens vorhergesehen und geregelt werden. Um auch in diesen Fällen die Verwirklichung der Gemeinschaftsziele zu ermöglichen, wurde für die zur Lückenfüllung erforderlichen Befugnisse die Regelung der "Lückenklausel" getroffen. Diese stellt sich damit als notwendiges Korrektiv zum Prinzip der enumerativen Attribution dar. Durch das in dieser Bestimmung vorgesehene Verfahren wollte man das umständliche Vertragsänderungsverfahren für die Zuerkennung vertraglich nicht geregelter Befugnisse umgehen, andererseits mit dem Erfordernis eines einstimmigen Ratsbeschlusses eine weitgehende Einflußnahme der Mitgliedstaaten sicherstellen. Vorrangige Bedeutung hat die Lückenklausel für die Zuerkennung materieller Befugnisse, weil hier das Interesse der Mitgliedstaaten am Einfluß auf die Gewährung von Hoheitsrechten, die sie ja in ihrer Souveränität beschränkt, naturgemäß am stärksten ist.
Andererseits sind im Vertrag auch für die organisationsrechtlichen Befugnisse keine generalklauselartigen, sondern nur einzelne Ermächtigungen erteilt worden[1]. Im organisationsrechtlichen Bereich ergibt sich damit das gleiche Bedürfnis zur Anwendung der Lückenklausel, wie es für die materiellen Befugnisse besteht[2]. Die mit dieser Regelung verfolgten Zwecke finden ebenso ihre Erfüllung bei der Anwendung auf organisationsrechtliche Befugnisse.
Die Anwendbarkeit des Art. 235 EWGV (und der entsprechenden Art. 203 EAGV und 95 I EGKSV) auf organisationsrechtliche Befugnisse ist damit zu bejahen[3].

B Das Tatbestandsmerkmal des Fehlens der erforderlichen Befugnisse

Stillschweigende Befugnisse zur Ausschußeinsetzung können unabhängig von den Voraussetzungen des Art. 235 EWGV nur anerkannt werden, wenn sie im Sinne dieser Vorschrift vertraglich vorgesehen sind.

---

1) Vgl. oben S. 65 ff. und 95 f.
2) A.A. Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 83 ff., der die Geltung des Enumerationsprinzips im organisationsrechtlichen Bereich verneint.
3) So auch N.N. in Ann.fr.dr.int. 1962, S. 780; vgl. auch Fischer, Institutionalisierte Vertretung (1965), S. 22 f.; a.A. die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die in ABl. Nr. C 1 vom 12.1.1968, S. 6 f. feststellt, daß die Maßnahmen nach Art. 235 EWGV in einer der in Art. 189 EWGV vorgesehenen Formen, also als Verordnung, Richtlinie oder Entscheidung, erfolgen müssen.

I Ausdrücklich oder stillschweigend nicht vorgesehene Befugnisse

Die in der Lückenklausel aufgestellte Voraussetzung, daß im "Vertrag die erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen" sind (Art. 235 EWGV), läßt unklar, ob die Befugnisse nur ausdrücklich oder auch stillschweigend im Vertrag nicht vorgesehen sein dürfen. Für die Frage der Befugnis zur Einsetzung von Ausschüssen hätte das z.B. im letzteren Fall zur Folge, daß mit der für den größten Teil der bestehenden Ausschüsse getroffenen Feststellung fehlender ausdrücklicher Einsetzungsermächtigungen die Anwendung von Art. 235 noch nicht möglich ist, sondern erst noch geprüft werden muß, ob nicht eine derartige Ermächtigung stillschweigend in den Verträgen enthalten ist[1].

Danach ergeben sich zwei mögliche Grundlagen nicht in den Verträgen ausdrücklich enthaltener Einsetzungsbefugnisse: die stillschweigenden Befugnisse, deren Erlaß Art. 235 voraussetzt und diejenigen, die nur unter den Voraussetzungen des Art. 235 in Anspruch genommen werden können.

Es ist denkbar, daß der Schwierigkeit der Ermittlung unklarer stillschweigender Kompetenzen gerade durch Art. 235 EWGV begegnet werden sollte, indem mit ihr für diese Fälle eine explizite Regelung an die Hand gegeben wird[2]. Damit hätte Art. 235 die Bedeutung der vertraglichen Regelung möglicherweise aller stillschweigenden Kompetenzen, woran dann die Vermutung zu knüpfen wäre, daß sie über seinen Regelungsbereich hinaus nicht anerkannt werden können. In der Tat ist dies auch die

---

1) Gemäß dem klaren Wortlaut der Vorschrift ist davon auszugehen, daß Art. 235 EWGV erst und nur anwendbar ist, wenn im Vertrag Befugnisse nicht vorgesehen sind; vgl. hierzu Gericke, Art. 235 EWGV (1970), S. 60 ff., der die Praxis des Rates, bei Unklarheit über den Umfang einer Einzelkompetenz sich hilfsweise auch auf Art. 235 EWGV zu beziehen, als einen für die gerichtliche Überprüfung der Maßnahme rechtlich relevanten Begründungsfehler ansieht, wenn die Maßnahme schon auf Grund der Einzelkompetenz allein hätte erlassen werden können.

2) Vgl. Nicolaysen in Europarecht 1966, S. 136

Auffassung der h.L.[1], die sich dabei allerdings zumeist auf die aus dem amerikanischen Verfassungsrecht übernommene implied-powers-doctrine beruft.

II Die Zweck - Mittel - Relation bei Art. 235 EWGV

Der Wortlaut des Art. 235 ist in bezug auf diese Frage indifferent. Die teleologische Interpretation dieser Bestimmung ergibt ebensowenig eine Bestätigung der herrschenden Meinung. Als Sinn und Zweck der Vorschrift erweist sich das Bestreben, eine weitgehendst lückenlose Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft zu ermöglichen[2]. Eindeutig wird hierbei von einer Zweck-Mittel-Relation ausgegangen, und zwar in der Weise, daß aus dem Zweck, die Gemeinschaftsziele zu verwirklichen, auf die Zuerkennung bestimmter dazu erforderlicher Befugnisse geschlossen wird.

Unter diesen Zielen sind insbesondere die in den einleitenden Bestimmungen der Art. 2 und 3 EWGV aufgestellten Grundsätze zu verstehen. Diese Auffassung bestätigt die ausdrückliche Verweisung auf die "in Art. 2, 3 und 4 näher bezeichneten Ziele der Gemeinschaft" für Kohle und Stahl, die in der Lückenklausel des Art. 95 I EGKSV vorgenommen worden ist. Für den EWGV und EAGV dürfte die über Art. 95 I EGKSV insoweit hinausgehende Formulierung ermöglichen, Hinweise auf Zielvorstellungen auch aus anderen, in den sonstigen Teilen der Verträge enthaltenen Vorschriften zu entnehmen[3]. Zweck der Lückenklauseln der Ver-

1) Mosler, Berichte (1949), Bd. 2, S. 122; Steindorff, Berichte (1949), Bd. 2, S. 101; Jaenicke, ZaöRVR Bd. 14 (1951/52), S. 747 f.; Bindschedler, Rechtsfragen (1954), S. 219; Riphagen, EGKS (1955), S. 12 f.; de Visscher, Actes officiels de la CECA, Bd. 2 (1957), S. 60 f.; Glaesner in DÖV 1959, S. 657; v.Meibom in BB 1959, S. 129; Wohlfarth in Wohlfarth-Glaesner-Everling-Sprung (1960), Anm. 7 zu Art. 235 EWGV; Lagrange in Rev.dr.publ. 1961, S. 44 ff., 49; Rabe, a.a.O., S. 155 ff.; Fuss in DÖV 1964, S. 577, 584 Anm. 105; Constantinesco in JuS 1965, S. 346; v.Simson, KSE Bd. 1 (1965), S. 402 Anm. 11; Wirsing, Kommission (1965), S. 66; Petzold, Gewaltenteilung (1966), S. 48 Anm. 147; Möller, Verordnung (1967), S. 86 f.; Pescatore, Repartition (1967), S. 14; Ehring in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 1 c zu Art. 228 EWGV (1960); vgl. auch Everling, BB 1959, S. 55; Dahm, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 24

2) Vgl. Ehring in Groeben-Boeckh, Anm. 1 zu Art. 235 EWGV

3) Ehring a.a.O., Anm. 4 zu Art. 235 EWGV führt als Beispiel die Bestimmung des Art. 110 EWGV an; Wohlfarth a.a.O., Anm. 2 zu Art. 235 EWGV; Petzold a.a.O., S. 48 Anm. 147; Nicolaysen a.a.O., S. 133; Gericke, Art. 235 EWGV (1970), S. 29 f. unter Hinweis auf die Art. 29, 39 I, 104, 105 und 117 EWGV; Schumacher in AWD-BB 1970, S. 542

träge ist, die Erreichung dieser Ziele durch die nachträgliche Zuerkennung der erforderlichen Befugnisse auch in den Fällen sicherzustellen, in denen die Vertragsparteien - aus welchen Gründen auch immer - es versäumt hatten, diesbezügliche Regelungen zu treffen.

Diese Erkenntnis ermöglicht die formallogische Schlußfolgerung: Von Art. 235 EWGV werden diejenigen stillschweigenden Befugnisse erfaßt, die vermittels des teleologischen Schlusses vom Zweck auf die Mittel, auf Grund der Erforderlichkeit von Kompetenzen zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele anerkannt werden; andernfalls wäre diese Bestimmung sinnlos.
Sollte die Anknüpfung an die Gemeinschaftsziele die einzige Möglichkeit zur Herleitung stillschweigender Befugnisse sein, wäre Art. 235 als abschließende Regelung im Gemeinschaftsrecht anzusehen.

Entscheidend ist danach, ob außer der Anknüpfung an die Gemeinschaftsziele noch andere Anknüpfungen für die Herleitung stillschweigender Befugnisse gefunden werden können. So ist im einzelnen zu klären, welche Ableitungsmethoden für die Herleitung stillschweigender Befugnisse verwandt werden können, gleich ob diese Befugnisse als "implied powers", "compétences implicites"[1] oder "pouvoirs impliqués"[2] oder sonst irgendwie bezeichnet werden.

Abgesehen vom Hinweis auf die Anknüpfung an die Gemeinschaftsziele geben weder die Lückenklauseln noch die sonstigen Vertragsbestimmungen über mögliche Ableitungsmethoden stillschweigender Befugnisse Auskunft.

§ 2 RECHTSVERGLEICHENDE BETRACHTUNG DER LEHRE VON DEN STILLSCHWEIGENDEN BEFUGNISSEN

In dieser Situation ist eine rechtsvergleichende Betrachtung der zur Ableitung stillschweigender Befugnisse angewendeten

---

1) So z.B. Rouyer-Hamerey, Compétences Implicites (1962); Pescatore in KSE Bd. 1 (1965), S. 532 spricht von "pouvoirs implicites".
2) Lagrange in Rev.dr.publ. 1961, S. 47

Methoden von besonderer Bedeutung. Die Lehre von den stillschweigenden Befugnissen hat ihren Ausgang vom amerikanischen Verfassungsrecht genommen, sich später in anderen Bundesstaaten, insbesondere der Bundesrepublik, aber auch der Schweiz[1], Kanada und Australien[2] entwickelt und Anerkennung im Recht der internationalen Organisationen gefunden.

Zur Interpretation des Gemeinschaftsrechts ist die Heranziehung der Grundsätze, die für die bundesstaatlichen und internationalen Rechtsordnungen entwickelt wurden, von der N a t u r d e r S a c h e her gerechtfertigt. Die Natur der Sache wird als Kriterium für die rechtliche Vergleichbarkeit von Rechtsinstitutionen aus verschiedenen Rechtsordnungen anerkannt. Liegt diese Vergleichbarkeit vor, ist es unerheblich, ob die verglichene Auffassung der Rechtsordnung eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaften oder einer dritten Rechtsordnung z.B. auch der amerikanischen entstammt[3].

Die für die bundesstaatlichen Verfassungsrechte und in der internationalen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Anerkennung stillschweigender Befugnisse finden ihre Anwendung in mit den Europäischen Gemeinschaften vergleichbaren Situationen. In allen diesen Bereichen stellt sich die Frage nach nicht ausdrücklich in der Verfassung niedergelegten Befugnissen in gleicher Weise bei der Abgrenzung bzw. Erweiterung der Befugnisse des Oberverbandes gegenüber seinen Teilverbänden, im internationalen Bereich also um die Befugnisse der Organisation gegenüber denen der Mitgliedstaaten, im bundesstaatlichen Bereich um die Befugnisse des Zentralstaates gegenüber denen seiner Teilstaaten[4].

Eine Einschränkung ergibt sich nur aus dem unterschiedlichen Integrationsgrad, mit dem die Mitgliedstaaten im Bundes s t a a t einerseits und in den nicht als Staaten zu qualifi-

---

1) Dazu Achterberg in Arch.öff.R. Bd. 86 (1961), S. 77 ff.
2) Dazu Sawer in ZaöRVR Bd. 20 (1959/60), S. 563 ff.
3) Steckhahn, Kartelle (1967), S. 22 f.; Degenhardt, Urteils-berichtigung (1969), S. 22 f.
4) Nach Ermacora, Rechtsetzung (1969), Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 10 (1971), S. 75 darf die Theorie, die die Ausbildung und Weiterbildung geschriebenen Verfassungsrechts zum Gegenstand hat, auf die Interpretation der Verfassungen internationaler Organisationen per analogiam deshalb übertragen werden, weil die Verfassung einer internationalen Organisation sich von einer Staatsverfassung, insbesondere einer bundesstaatlichen Verfassung funktional nicht unterscheidet.

zierenden Europäischen Gemeinschaften andererseits verbunden sind. Dieser Gesichtspunkt wird bei der Übertragung der rechtsvergleichend festgestellten Ableitungsmethoden stillschweigender Befugnisse in das Gemeinschaftsrecht zu beachten sein.

A Stillschweigende Befugnisse im amerikanischen Verfassungsrecht

Die Lehre von den stillschweigenden Befugnissen hat sich auf Grund der Bestrebungen herausgebildet, die in der Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten der Union enumerativ zugewiesenen Kompetenzen durch die Entwicklung einer "doctrine of implied powers" zugunsten einer stärkeren Zentralgewalt zu erweitern.

I Die implied powers im Sinne der sweeping clause

Ausgangspunkt der implied-powers doctrine war ein Bericht des Staatssekretärs Alexander Hamilton vom Jahre 1791. In diesem Bericht beschäftigte er sich mit der Frage, ob der Union die Befugnis zukomme, eine Bundesbank einzurichten. Ausgehend von den der Union ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen, wie denen, Steuern zu erheben, Kredite aufzunehmen, Schulden zu machen und zu tilgen, die den Handel sowie die Ausrüstung von Flotte und Heer betreffenden Angelegenheiten zu regeln[1], wurde die These entwickelt, daß in diesen Kompetenzen die Befugnis zur Errichtung einer Bundesbank miteinbegriffen sei. In Entsprechung zur sogenannten sweeping clause des Art. I, section 8, letzter Absatz der Verfassung der Vereinigten Staaten,

> "The Congress shall have the power to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers and all other powers vested by the Constitution in the Government of the United States, or in any departement or officer thereof.",

besagt dies allgemein formuliert, daß der Union mit den ausdrücklichen Kompetenzen zugleich auch stillschweigend diejenigen zugewiesen sind, die zur Ausübung der ersteren notwendig

---

1) Triepel, Festgabe für Laband (1908), S. 259

und angemessen - "necessary and proper" - sind[1].

Nach der strikten, den Teilstaaten freundlichen Auffassung wurde der Begriff "necessary" hierbei als "unabdingbar notwendig" ausgelegt. Damit wurden die implied powers nur als notwendige Durchführungsbefugnisse angesehen[2]. Hierzu berief man sich auf den Umstand, daß der Verfassungsgeber die ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen realisiert sehen wollte und deshalb als selbstverständlich[3] in sie die Befugnisse mit einschloß, die zu ihrer Verwirklichung notwendige Voraussetzung sind[4]. Implied powers in diesem Sinn haben also den Charakter von Hilfskompetenzen[5].

Die bundesfreundliche Ansicht - später mehr und mehr überwiegend - wählte hingegen eine weite, auf die Geeignetheit und Nützlichkeit abstellende Auslegung[6]. Beide Auffassungen nehmen zwar zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ausdrücklich in der Verfassungsurkunde niedergelegte Kompetenzen. Bei der bundesfreundlichen Auffassung zeigt sich dann aber zunehmend die Tendenz, die Geeignetheit aus den allgemeinen Verfassungszielen und den durch die Verfassung übertragenen Aufgaben herzuleiten.

Für die Frage nach dem Gegenstand der stillschweigenden Befugnisse ist hier noch die Feststellung interessant, daß es sich bei der Einrichtung der Bundesbank um die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Institution handelt. Dieser Kreationsakt muß als Entscheidung angesehen werden, die sich als solche nicht unmittelbar gegenüber dem Bürger auswirkt, also nicht das Außenverhältnis betrifft, sondern interner, organisationsrechtlicher Natur ist[7]. Ausgangspunkt der implied-powers doc-

---

1) Triepel, a.a.O., S. 257 ff.; Ogg-Ray, American Government (1951), S. 308 f.; Kruse in Arch.VR Bd. 4 (1953/54), S. 175; Loewenstein, Verfassungsrecht (1959), S. 75 f., der implied powers als "miteinbegriffene Zuständigkeiten" übersetzt.
2) Sogenannte "strict" oder "literal construction"
3) Triepel, a.a.O., S. 264; Nicolaysen in Europarecht 1966, S. 134
4) Kruse, a.a.O., S. 174
5) Triepel, Festgabe für Laband (1908), S. 269; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 139
6) Sogenannte "broad", "loose" oder "liberal construction"; vgl. dazu Triepel, a.a.O., S. 261 f.; Rabe, a.a.O., S. 140
7) Von den Hoheitsbefugnissen, die der ins Leben gerufenen Einrichtung übertragen werden können, ist in diesem Zusammenhang abzusehen.

trine war somit die Anerkennung der Befugnis zum Erlaß eines organisationsrechtlichen Aktes.

II Die implied powers im Sinne von Zielkompetenzen

Mit der Befugnis zur Einrichtung der Bundesbank beschäftigte sich auch die erste, sich grundlegend über die implied powers äußernde Entscheidung des Supreme Courts in der Angelegenheit Mc Culloch versus Maryland[1]. Hier ging der damalige Oberrichter John Marshall aber bereits über die begrenzte Anknüpfung an ausdrückliche Kompetenzen hinaus. Grundsätzlich bejahte Marshall die Anerkennung von zur Ausübung einer durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesenen Kompetenz geeigneten stillschweigenden Befugnissen, formulierte dann aber abschließend[2]:

> "Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to the end, which are not prohibited but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional."[3]

Im Gegensatz zur sweeping clause wird damit nicht mehr allein auf explizit übertragene Befugnisse als Ausgangspunkt abgestellt, sondern allgemeiner auf verfassungslegitimierte Ziele und Aufgaben, von denen auf die implied powers geschlossen wird.
Zwar bleibt auch hier Anknüpfungspunkt zur Zuerkennung der stillschweigenden Kompetenz eine konkrete Verfassungsnorm[4], in der die Ziele und Aufgaben niedergelegt sind. Unrichtig erscheint danach jedoch die Behauptung, daß die implied powers in der amerikanischen Rechtsprechung und Lehre nur in Anknüpfung an solche ausdrücklichen Normen hergeleitet werden, durch die bestimmte Kompetenzen übertragen werden[5].

---

1) 4 Wheaton Reports 1819, Nr. 316 ff.
2) 4 Wheaton Reports 1819, Nr. 421
3) Sperrung vom Verfasser; Übersetzung von Grewe, Bundesgesetzgebung (1950), S. 46: "Soweit der angestrebte Zweck legitim ist, soweit er im Rahmen der Verfassung liegt, sind alle Mittel, die dem Zweck entsprechen, die diesem Zweck vollkommen angepaßt und nicht verboten sind, sondern sich mit dem Buchstaben und dem Geist der Verfassung vereinbaren lassen, verfassungsmäßig.
4) Vgl. Loewenstein, Wehrbeitrag, Bd. 2 (1953), S. 360 f.

In der Folgezeit zeigen sich in der amerikanischen Rechtsprechung beide Interpretationen der implied powers. Hierzu seien noch zwei Beispiele angeführt:

1. Entscheidung im Fall Gibbons versus Ogden[1], in welcher der Supreme Court ausführte:

> "The Court will not adopt that narrow construction of the constitution which would deny those powers, which the ordinary import of language would confer and which cripple the government and render it unequal to the o b j e c t s for which it is declared to be instituted and to which the powers given, as fairly understood, render it competent."[2]

2. Entscheidung des Supreme Court im Verfahren United States versus Gettysburg Electric R. Co. von 1895[3]. Hier äußerte der Gerichtshof:

> "The right to condemn at all is not so (i.e. expressively) given. It results from the p o w e r s t h a t a r e g i v e n , and it is implied because of its necessity, or because it is appropriate in exercising those powers."[4]

Beide Entscheidungen kommen zwar zur Bejahung stillschweigender Kompetenzen. Während die letzte aber von den zugewiesenen Befugnissen ausgeht, bezieht sich die erste allgemeiner auf die Gegenstände und Aufgaben, für welche die Regierung eingesetzt ist.

In der Folgezeit hat diese weite implied-powers-Theorie dazu geführt, daß man schon aus den geringsten Anzeichen übertrage-

---

Anm. 5 von S. 109: So aber Nicolaysen in Europarecht 1966, S. 132; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 139 f.; wohl auch Küchenhoff in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 405 ff. und Gericke, Art. 235 EWGV (1970), S. 113

1) 9 Wheaton Reports 1824, Nr. 1 ff.

2) Sperrung vom Verfasser; Übersetzung: Der Gerichtshof macht sich nicht die enge Auslegung der Verfassung zu eigen, die solche Befugnisse verneint, die nach der gewöhnlichen Sprachbedeutung als übertragen gelten, eine Auslegung, welche die Regierung zum Krüppel und nur bedingt funktionsfähig machen würde im Hinblick auf die A u f g a b e n , für die sie die gegebenen Befugnisse nach richtigem Verständnis befähigen.

3) 160 U.S. 1896, S. 668 ff.

4) Ergänzung und Sperrung vom Verfasser; Übersetzung: Das Recht zur Kondemnation (hier im Sinne von Beschlagnahme) ist nicht so (d.h. ausdrücklich) gegeben. Es resultiert aus den z u g e w i e s e n e n K o m p e t e n z e n , die es notwendigerweise miteinschließen und für deren Ausübung dieses Recht in Anspruch genommen wird.

ner Aufgaben und festgelegter Verfassungsziele unter Berufung auf die Zweckmäßigkeit und Nützlichkeit weitere Kompetenzen herleitete[1]. Das widerlegt klar die z.T. vertretene Auffassung der Beschränkung der implied powers auf diejenigen, die in Anknüpfung an ausdrücklich gewährte Befugnisse als erforderlich - im engen oder weiten Sinn - hergeleitet werden[2]. Darüber hinausgehend sind sie von der für die Rechtsfortbildung im amerikanischen Verfassungsrecht entscheidenden Rechtsprechung des Supreme Court[3] als Ausfluß in der Verfassung in einzelnen Bestimmungen zum Ausdruck gebrachter Ziele und Aufgaben anerkannt worden[4].

III Die resulting powers

Die weitgehendste Anerkennung stillschweigender Kompetenzen im amerikanischen Verfassungsrecht ermöglicht die sogenannte resulting-powers doctrine, die nicht mehr von einzelnen Vorschriften, sondern von mehreren Verfassungsbestimmungen zusammen oder der Verfassung als Ganzes zugrundeliegenden Grundsätzen ausgeht und daran die Anerkennung stillschweigender Befugnisse knüpft[5]. Als resulting powers werden sie im Bereich der Legislative bezeichnet, während man im Bereich der Regierung insofern von inherent powers spricht[6]. Da sich metho-

---

1) Loewenstein, Verfassungsrecht (1959), S. 76 f.; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 140
2) So aber schon Triepel in Festgabe für Laband (1908), S. 293; siehe die oben S. 109 Anm. 5 Zitierten
3) Loewenstein, a.a.O., S. 302 Anm. 7
4) Willoughby, Constitutional Law (1929), S. 83; Loewenstein, Wehrbeitrag, Bd. 2 (1953), S. 360, der feststellt, daß (nur) bestimmte konkrete Anknüpfungsnormen in der Verfassung erforderlich seien, nicht aber Kompetenzen zuweisende Regelungen; Schumacher in AWD-BB 1970, S. 540 f.; vgl. auch Rabe, a.a.O., S. 140; Sawer in ZaöRVR Bd. 20 (1959/60), S. 580 weist für das australische Verfassungsrecht darauf hin, daß hier die Anknüpfungsnormen auch in einem ungeschriebenen gewohnheitsrechtlichen Verfassungsrechtssatz bestehen können.
5) Ogg-Ray, American Government (1951), S. 309; Geck in Übertragung (1952), S. 223 ff., 224 Anm. 9
6) Vgl. Schwartz, Constitutional Law, S. 70, 190 ff.

disch keine besonderen Abweichungen zwischen den beiden Gruppen zeigen, werden die inherent powers zu den resulting powers gezählt und deshalb hier nicht gesondert behandelt.

Sich aus der Verfassungsgesamtheit herleitende Grundsätze sind z.B. diejenigen, die sich

> "from the whole mass of the powers of the government"
> oder
> "from the nature of political society"[1]

ergeben. Daraus wird z.B. die Befugnis hergeleitet, Ausweisgesetze zu erlassen oder - als selbstverständliches Attribut der Souveränität - Papiergeld auszugeben[2].

Auf Grund der Anknüpfung der resulting powers an allgemeine Verfassungsgrundsätze werden sie z.T. als Fortführung der implied-powers doctrine betrachtet, mit der Folge, sie mittels einer weiteren begrifflichen Fassung als Unterfall der implied powers anzusehen[3]. Nach anderer Auffassung bilden sie hingegen eine selbständige Gattung stillschweigender Befugnisse gegenüber den implied powers[4].
Die Frage nach der Einordnung der resulting powers wird aber erst dann beantwortet werden können, wenn geklärt worden ist, welche Rechtsgewinnungsmittel der Anerkennung der implied und der resulting powers zugrunde liegen[5].

---

1) Übersetzung: "aus der Gesamtheit der Regierungsbefugnisse" oder "aus der Natur des politischen Gemeinwesens"
2) Triepel in Festgabe für Laband (1908), S. 272; vgl. auch die Entscheidung des Supreme Courts Cohens versus Virginia - 6 Wheaton Reports 1821, Nr. 264 ff.; siehe auch bei Rouyer-Hameray, Compétences implicites (1962), S. 61 ff. die dort angeführten Entscheidungen des Supreme Courts, in denen der Gerichtshof der Union z.T. Kompetenzen zuerkannt hat auf Grund des allgemeinen staatlichen Prinzips, für den Schutz der vitalen Interessen der Bevölkerung zu sorgen oder einen legitimen Zweck zu verfolgen.
3) Willoughby, Constitutional Law (1929), S. 89; Kruse in Arch.Völk.R. Bd. 4 (1953/54), S. 177 ff.; Grewe, Bundesgesetzgebung (1950), S. 45 f.; vgl. auch Nicolaysen in Europarecht 1966, S. 131, der die resulting powers den implied powers im engeren Sinn gegenüberstellt und sie damit wohl den implied powers im weiteren Sinn unterfallen läßt.
4) Lahm, Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten (1952/53), S. 28 f.; vgl. auch S. 61 ff.; Küchenhoff in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 462 ff. mit weiteren Nachweisen
5) Vgl. unten S. 126 ff.

IV Ergebnis

Als Ergebnis läßt sich somit für das amerikanische Verfassungsrecht eine Diversifikation des Begriffsverständnisses stillschweigender Befugnisse feststellen, aus der folgende Grundzüge herausgeschält werden können:

1. a Die implied powers im engeren Sinn als die an eine ausdrücklich zugewiesene Kompetenz anknüpfenden stillschweigenden Befugnisse im Sinne der sweeping clause mit ihrer strikten oder liberalen Interpretation des Begriffs der Notwendigkeit.
Diese Befugnisse können auch als implizierte oder Hilfskompetenzen bezeichnet werden.

b Die implied powers im weiteren Sinn, deren Anerkennung an die in bestimmten Verfassungsnormen festgelegten Aufgaben und Zielsetzungen anknüpft.
Sie können damit unter dem Begriff der Zielkompetenzen zusammengefaßt werden.

c Die aus allgemeinen Verfassungsgrundsätzen hergeleiteten resulting powers[1].

---

1) Vgl. auch die Einteilung bei Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 977 f., der aber die Gruppen b und c zusammenfaßt.

2. Zum anderen ist die Lehre der implied und resulting powers im amerikanischen Verfassungsrecht nicht auf die Zuerkennung materieller Befugnisse beschränkt. Das bezeugt nicht nur die erwähnte Befugnis zur Einrichtung der Bundesbank. So wurde z.B. auch aus der Kompetenz zur Aufstellung eines Bundesheeres auf die organisationsrechtliche Befugnis zur Errichtung militärischer Behörden und Anstalten zur Offiziersausbildung geschlossen[1]. Stillschweigende Befugnisse werden also ebenso im organisationsrechtlichen Bereich anerkannt.

B Stillschweigende Befugnisse im deutschen Verfassungsrecht

Die Anerkennung stillschweigender Befugnisse blieb nicht auf die Vereinigten Staaten beschränkt, sondern zeigt sich wohl in fast allen förderativen Staatsgebilden, die eine enumerative Kompetenzverteilung aufweisen[2]. Von besonderem Interesse sind hierbei die Vorstellungen, die in diesem Zusammenhang in dem einzigen Bundesstaat der Europäischen Gemeinschaften[3], der Bundesrepublik Deutschland entwickelt worden sind. Unter Bezug auf die Verfassungslehre zur Bismarckschen und Weimarer Verfassung[4] werden heute von der deutschen Rechtsprechung und Lehre zwei Gruppen stillschweigender Befugnisse unterschieden.

I Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs

Als erste Gruppe werden die Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs anerkannt, die gegeben sind,

> "wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für

1) Triepel in Festgabe für Laband (1908), S. 266
2) Rabe, Verordnungsrecht, S. 142 f.; vgl. auch oben S. 105 Anm. 3 u. 4
3) Vgl. oben S. 41 f. und 54 f.
4) Siehe insbesondere die Abhandlung Triepels a.a.O.; Anschütz-Thoma, Staatsrecht, Bd. I (1930), S. 309 f. (Bearbeiter Lassar) und S. 367 (Bearbeiter Anschütz); vgl. auch Lahm, a.a.O., S. 33 ff. und 49 ff.

sind der Bundesgesetzgebung zugewiesene Materie"[1].
Als davon getrennte Gruppe stillschweigender Zuständigkeiten werden z.T. die sogenannten Annex-Kompetenzen betrachtet, bei denen es sich lediglich um die Ausdehnung ausdrücklicher Befugnisse auf die Regelung der mit der Ausübung notwendigen Akte der Vorbereitung oder Durchführung handelt[2]. Die Anknüpfung an ausdrücklich geregelte Kompetenzen bezeugt aber die enge Verwandtschaft der Annexzuständigkeit mit der kraft Sachzusammenhangs. Auf Grund der gleichen Anknüpfung scheint es gerechtfertigt, die Annexkompetenz als engere Untergruppe der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs zu betrachten[3].
Mit den Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs i.w.S. sind im deutschen Recht stillschweigende Befugnisse anerkannt, die sich -wie die implied powers im Sinn der sweeping clause des amerikanischen Rechts- aus ausdrücklich zugewiesenen Befugnissen herleiten und diesen gegenüber nur eine Hilfsfunktion haben. Hingegen handelt es sich hier nicht um Kompetenzen, die zur Verwirklichung von in einzelnen Bestimmungen festgelegten Aufgaben oder Zielsetzungen hergeleitet werden.

---

1) Rechtsgutachten des BVerfG vom 16.6.1954 über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes in BVerfG Rechtspr. Bd. 3, S. 407 ff., 421 mit weiteren Nachweisen; BVerfG Rechtspr. Bd. 12, S. 205 ff., 237 und Bd. 15, S. 20 ff., 24
2) Maunz in Maunz-Dürig, GG-Kommentar (1969), Anm. 32 mit Fußnote 4 zu Art. 70 GG; Schmidt-Bleibtreu - Klein, GG-Kommentar (1967), Rdz. 6 der Vorbemerkung vor Art. 70 GG; Achterberg in DÖV 1966, S. 698; das BVerfG erwähnt die Annexkompetenzen in BVerfG Rechtspr. Bd. 3, S. 407 ff., 493; Bd. 8, S. 143 ff., 149; Bd. 16, S. 301 ff., 304
3) So spricht auch das BVerfG in seinem Beschluß vom 29.4. 1958 in Rechtspr. Bd. 8, S. 149 f. in bezug auf dieselbe Befugnis einmal vom Annex, zum anderen vom notwendigen Zusammenhang; vgl. auch Bullinger, Fernleitungen (1962), S. 68; Nicolaysen, Europa-Recht 1966, S. 131 Anm. 11; Achterberg in DÖV 1966, S. 697 f., der aber nicht von der Anknüpfung, sondern der Rechtsgewinnungsmethode ausgeht und deshalb die Annexkompetenzen sowohl zu der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs als auch zu der aus der Natur der Sache zählt.

II Zuständigkeit aus der Natur der Sache

Außer den Befugnissen kraft Sachzusammenhangs werden aber noch stillschweigende Zuständigkeiten aus der Natur der Sache anerkannt für Aufgaben, "die sich unmittelbar aus dem Wesen und der verfassungsmäßigen Organisation des Bundes ergeben (natürliche Bundesaufgaben)"[1]. Befugnisse aus der Natur der Sache beruhen auf einem "ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die (Reichs-) Verfassung nicht bedürftigen Rechtssatz"[2]. So wird z.B. aus der Natur des bundesstaatlichen Oberverbandes das Recht zur Regelung der bundeseigenen Behördenorganisation, der bundesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten, sowie des Bundesdienstrechts gezählt[3].[4]

---

1) Rechtsgutachten des BVerfG vom 16.6.1954 in Rechtspr. Bd. 3, S. 407 ff., 422, das dann auf S. 427 f. als eine solche Befugnis die zur Raumordnung anerkennt, da die Raumordnung eine notwendige Aufgabe des modernen Staates sei
2) Anschütz in Anschütz-Thoma, Staatsrecht, Bd. I (1930), S.367, auf den sich das BVerfG in Rechtspr. Bd. 11, S. 98 f. und Bd. 12, S. 251 ausdrücklich beruft.
3) Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, S. 29, zitiert nach Ringelmann, Bundesgesetzgebung (1950), S. 24; vgl. auch Maunz in Maunz-Dürig, GG-Kom. (1969), Anm. 27 zu Art. 70 GG, der für die Behördenorganisation aber die Regelung der Art. 83 ff. GG als erschöpfend betrachtet; so auch schon Lassar in Anschütz-Thoma, a.a.O., S. 304 für die entsprechenden Befugnisse des Reiches
4) Die Grundsätze über die Befugnisse kraft Sachzusammenhangs und aus der Natur der Sache werden von der herrschenden Meinung anerkannt: Grewe, Bundesgesetzgebung (1950), S. 28 ff., 39 ff.; Ausschußbericht (1950), S. 117 f.; Küchenhoff in DVerwBl. 1951, S. 585 ff. und 617 ff. und in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 413 ff.; v.Mangoldt-Klein, GG-Kommentar, Bd. II (1964), S. 753; Dennewitz in Bonner Kommentar, Anm. II 2 zu Art. 30 GG; Maunz in Maunz-Dürig, GG-Kommentar (1969), Anm. 14 zu Art. 30 GG mit weiteren Nachweisen in Fußnote 1 und Anm. 15 zu Art. 30 GG. Während der überwiegende Teil aus diesen Grundsätzen jedoch Zuständigkeitsregeln ableitet, sieht Maunz darin nur Auslegungsbehelfe: Maunz in DÖV 1950, S. 654; ders., Staatsrecht (1963), S. 219 f.; ders. in Maunz-Dürig, GG-Kommentar (1969), Anm. 14 f. zu Art. 30 GG; diese Grundsätze lehnen hingegen völlig ab: Ringelmann, Bundesgesetzgebung (1950), S. 13 ff., 24 ff.; Jansen in DÖV 1955, S. 436; Hamann, GG-Kommentar (1961), Anm. 6 zu Art. 30 GG

Die Definition der Zuständigkeiten aus der Natur der Sache bezeugt die enge Verwandtschaft dieser Kompetenzen mit den resulting powers des amerikanischen Verfassungsrechts. So wird vielfach in diesem Zusammenhang auf die amerikanische Verfassungsrechtslehre Bezug genommen[1]. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß Befugnisse aus der Natur der Sache nur dann anerkannt werden, wenn sie begriffsnotwendig und zwingend erforderlich sind[2], so daß sie nur in sehr viel engeren Grenzen als die resulting powers gegeben sein können[3].

III Ergebnis

Im deutschen Verfassungsrecht findet sich die Anerkennung kompetenzgebundener Hilfsbefugnisse, ohne daß aber darüber hinausgehende, an in der Verfassung normierte Aufgaben und Zielsetzungen anknüpfende stillschweigende Befugnisse anerkannt werden. Andererseits kennt man hier den resulting powers vergleichbare stillschweigende Befugnisse aus der Natur der Sache. Auch im deutschen Verfassungsrecht können diese Befugnisse sich auf materiellrechtliche ebenso wie auf organisationsrechtliche Bereiche beziehen.

Zusammenfassend läßt sich damit für die bundesstaatlichen Verfassungen feststellen, daß insbesondere die Verfassungspraxis Methoden zur Ableitung stillschweigender Befugnisse materieller wie organisatorischer Art entwickelt hat. Hierbei wird allgemein die Herleitung implizierter Befugnisse aus expliziten Kompetenzen zugelassen, soweit diese zur Verwirklichung der letzteren notwendig sind. Zum Teil geht man aber darüber hinaus, indem man aus in der Verfassung normierten Aufgaben oder aus der Natur der Sache (resulting powers) auf weitere Kompetenzen schließt.

---

1) Grewe, Bundesgesetzgebung (1950), S. 45; Küchenhoff in DVerwBl. 1951, S. 586 und in Arch.öff.R., Bd. 82 (1957), S. 415 ff.; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 143; Nicolaysen in Europarecht 1966, S. 140
2) BVerfG in Rechtspr. Bd. 12, S. 205 ff., 251
3) Vgl. noch zu anderen Unterscheidungsmerkmalen Achterberg in DÖV 1966, S. 695 ff., 697

C Stillschweigende Befugnisse im Recht der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften

Auch in den Rechtsordnungen der übrigen fünf, allerdings im Gegensatz zur Bundesrepublik einheitsstaatlich strukturierten[1] Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften stellen sich vergleichbare Probleme der über den Wortlaut einer ausdrücklichen Ermächtigung hinausgehenden Interpretation von Vorschriften. Allerdings kann es bei ihnen nur um die Abgrenzung der Befugnisse verschiedener Staatsorgane voneinander gehen[2]. So ist z.B. vorstellbar, daß sich die zum Erlaß von Rechtsverordnungen durch die Verfassung oder gesetzlich ermächtigte Exekutive zur Erweiterung dieser Ermächtigung auf stillschweigend übertragene Befugnisse beruht[3].
Dennoch zeigt die Untersuchung von Lehre und Rechtsprechung der fünf Mitgliedstaaten, daß nirgendwo -soweit ersichtlich- eine Trennung zwischen ausdrücklich zugewiesenen und vom Wortlaut nicht mehr gedeckten, stillschweigenden Befugnissen gemacht wird.

In Frankreich beschäftigt man sich zwar (auch) im Bereich des öffentlichen Rechts mit Fragen einer liberalen (teleologischen) oder restriktiven (positivistischen) Interpretation der Rechtsnormen[4] und erkennt an, daß die Interpretation Sinn- und Zweckzusammenhang des Normganzen berücksichtigen muß[5]. Rouyer-Hameray[6] spricht zwar - unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Conseil d'Etat[7] von "compétences incluses", die von ihm

---

1) Vgl. oben S. 42 und 54
2) Küchenhoff in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 413 ff. weist darauf hin, daß es sich bei den implied powers nicht um eine Eigentümlichkeit der Auslegung bundesstaatlicher Kompetenznormen handelt; ebenso Forsthoff,Wehrbeitrag, Bd. 1 (1952), S. 364, der von einer allgemeinen Methodologie der Rechtsanwendung spricht.
3) Vgl. auch die von Sawer in ZaöRVR Bd. 20 (1959/60), S. 563 f. angeführten, z.T. sogar dem Bereich des Privatrechts entstammenden Beispiele für die Anerkennung stillschweigend miteingeschlossener Rechte aus dem common law.
4) Vgl. Patras, L'Interpretation (1962), S. 310 ff.
5) Odent, Contentieux Administratif (1965/66), S.264 ff.,272; vgl. auch S. 276, wo Odent auf die "evolutive", wechselnde Interpretation von Vorschriften durch den Conseil d'Etat hinweist, ohne allerdings auch nur zu behaupten, daß darin die Anerkennung stillschweigender Befugnisse zu sehen wäre.
6) Compétences implicites (1962), S. 25 ff., 41 ff.
7) S. 26 f.

auch als "implicites" bezeichnet werden. Er versteht allerdings darunter nur die Befugnisse, die sich aus dem Wortsinn der Vorschriften herleiten lassen.

Zur Anwendung der teleologischen Interpretationsmethode zur Ermittlung vom Wortlaut nicht mehr gedeckter stillschweigender Befugnisse wird jedoch nirgends Stellung genommen.

Auch in der italienischen Rechtslehre und Rechtsprechung ist die teleologische Interpretation als Rechtsfindungsmittel anerkannt. Man verweist z.B. darauf, daß die zulässige Ausübung einer Ermessensbefugnis sich erst aus der über den Wortlaut der einzelnen Vorschrift hinausgehenden Ermittlung des vom Normenkomplex verfolgten öffentlichen Interesses ergibt[2]. Zu einer Auseinandersetzung mit den durch den Wortlaut der Bestimmungen gesetzten Grenzen teleologischer Interpretation gelangt man aber auch hier nicht.

Ebensowenig findet sich in der Lehre oder Rechtsprechung der Benelux-Staaten ein Hinweis auf die Anerkennung stillschweigender Befugnisse.

Der Umstand, daß in den fünf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften die Lehre über die stillschweigenden Befugnisse keine Verbreitung gefunden hat, findet seine natürliche Ursache in ihrer einheitsstaatlichen Struktur. Sie bedingt das Fehlen der politischen Spannungslage zwischen den konkurrierenden Gewalten des Zentralstaates und der Teilstaaten im Bundesstaat, die wesentlicher Katalysator für die Ausbildung dieser Lehre gewesen ist.

D Stillschweigende Befugnisse im Recht internationaler Organisationen

In Anlehnung an das nationale Verfassungsrecht hat die Rechtsprechung des IStH und des IGH zu den Befugnissen internationaler Organisationen, insbesondere des Völkerbundes bzw. der Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen der Anwendung der Lehre von den stillschweigenden Befugnissen einen weiten Bereich erschlossen.

---

1) Vgl. Betti, Interpretazione (1949), u.a. S. 192, 247
2) Betti, a.a.O., S. 239

I Die Rechtsprechung des IStGH und des IGH

Der IStGH untersuchte in seinem Gutachten vom 20.3.1926[1] die Frage, ob der internationalen Arbeitsorganisation, einer Unterorganisation des Völkerbundes, die Befugnis zukommt, sich auch auf die Arbeitgeber beziehende Regelungen zu erlassen. Obwohl dafür eine ausdrückliche Bestimmung fehlte, bejahte der Gerichtshof eine solche Kompetenz. Die im 8. Teil des Völkerbund-Vertrages sowie in den Absätzen I bis III der Präambel enthaltenen allgemeinen Wirtschaftsvorstellungen und besonderen, die Arbeit betreffenden Grundsätze würden die akzessorische Miteinbeziehung der Arbeitgeber in die Arbeitsregelungen erforderlich machen. An diese Betrachtung, die der Anerkennung von resulting powers nahe kommt, knüpft der Gerichtshof aber noch eine allgemeine Feststellung: Eine internationale Organisation habe mit den ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen zugleich die Befugnisse implizit übertragen bekommen, die zur Verwirklichung ersterer notwendig sind; ein Grundsatz, der mit der amerikanischen sweeping clause vergleichbar ist.

Diese 'sweeping clause des internationalen Rechts' bestätigt der Gerichtshof im Gutachten vom 8.12.1927[2], nach dem die Europäische Donaukommission ihren Befugnissen zur Regelung und Überwachung der Schiffahrt nur nachkommen kann, wenn darin zugleich die Kompetenz zur Regelung und Überwachung der Hafenpolizei enthalten ist[3].

Der IGH schloß sich den vom IStGH entwickelten Grundsätzen an[4]. In dem grundlegenden Gutachten vom 11.4.1949 beschäftigte sich der IGH mit der Befugnis der Vereinten Nationen, Ersatzforderungen an einen Staat für die Schäden zu stellen, die den Vereinten Nationen oder einem ihrer Beamten bei der Amtsausübung in dem betreffenden

---

1) C.P.J. I. Sér. B, Nr. 13, S. 14 ff.
2) C.P.J.I. Sér. B, Nr. 14, S. 25 ff.
3) Siehe insbesondere C.P.J.I. Sér., a.a.O., S. 64 ff.; vgl. Rouyer-Hameray, Compétences implicites (1962), S. 51 ff., 54
4) Rouyer-Hameray, a.a.O., S. 68; vgl. zum Folgenden auch Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 978 ff.; Detter, International Organization (1965), S. 29 ff.

Staat zugefügt worden sind[1,2]. Die Geltendmachung der völkerrechtlichen Ersatzansprüche setzt die Völkerrechtsfähigkeit der Vereinten Nationen voraus. Der Gerichtshof bejahte diese grundsätzlich mit dem Hinweis auf bestimmte, völkerrechtliche Rechte und Pflichten der Vereinten Nationen konstituierende Bestimmungen der Charta und mit der allgemeinen Feststellung, daß sie zur Erreichung der Ziele der Organisation unentbehrlich sei:

"Pour atteindre ces buts, il est indispensable que l'Organisation ait la personnalité internationale".[3]

Die völkerrechtliche Befugnis der Vereinten Nationen speziell zur Geltendmachung von Ersatzforderungen war allerdings zweifelhaft, weil keine Bestimmung der Charta ausdrücklich dazu ermächtigt. Der Gerichtshof stützte sich deshalb für die Anerkennung dieser Befugnis auf stillschweigend in der Charta mitübertragene Kompetenzen. Er argumentierte, daß ja schlechterdings nicht die Staaten selbst die Ansprüche -dann notwendigerweise in Quoten- geltend machen könnten und eine solche Vorstellung in der Charta auch gar nicht zum Ausdruck komme. Das berechtige zur Annahme, daß die Organisation zumindest die selbst erlittenen Schäden völkerrechtlich geltend machen kann.[4]

Die Frage der Berechtigung der Vereinten Nationen zur Geltendmachung der Entschädigungsansprüche ihrer Beamten (oder Rechtsnachfolger) löste der Gerichtshof mit der folgenden grundlegenden Feststellung:

"... selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncé dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. Ce principe de droit a été appliqué à l'Organisation internationale du Travail par la Cour permanent de Justice in-

---

1) Veröffentlicht in I.C.J.Rep. 1949, S. 174 ff.
2) Anlaß des Gutachtens war die Errordung des UN-Beauftragten Graf Folke Bernadotte, der nach dem am 17.7.1948 zwischen Israel und den arabischen Staaten zustandegekommenen zweiten Waffenstillstand zwischen den streitenden Parteien vermitteln sollte.- ausführlich zur Vorgeschichte Schlochauer in ArchVölkR. Bd. 1 (1948/49), S. 335 ff., 343 f.
3) I.C.J.Rep., a.a.O., S. 178 f.; siehe hierzu auch Schumacher in AWD-BB 1970, S. 542
4) I.C.J.Rep., a.a.O., S. 180 f.

ternationale dans son Avis consultatif Nr. 13, du 23. juillet 1926 (.....), et il doit l'être aux Nations Unies."[1]

Als wesentlich für die Erfüllung der Funktionen wurde dann die Befugnis zur Geltendmachung der Ersatzforderungen deswegen angesehen, weil nur dadurch eine wirksame und unabhängige Tätigkeit der einzelnen Beamten in dem auswärtigen Staat gewährleistet sei[2]. Außerdem resultiere diese Befugnis aus einer Schutzverpflichtung der Vereinten Nationen gegenüber den für die tätigen Funktionären, die wiederum ihrerseits in der Charta impliziert ist[3].

In ähnlicher Weise argumentiert der Gerichtshof in seinem Gutachten vom 13.7.1954 über die Wirkungen der Urteile des Verwaltungsgerichts der Vereinten Nationen[4]. In diesem Gutachten hatte er die Zulässigkeit der Einrichtung des Verwaltungsgerichts, also eines rein internen, organisationsrechtlichen Aktes zu prüfen. Nachdem der IGH zunächst festgestellt hatte, daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen durch keine Bestimmung der Charta ausdrücklich zur Einsetzung gerichtlicher Organe ermächtigt wird, geht er unter Hinweis auf den im Gutachten vom 11.4.1949 ausgesprochenen Grundsatz[5] zur Frage

---

1) I.C.J.Rep. a.a.O., S. 182; Übersetzung: "Auch wenn die Befugnisse nicht ausdrücklich in der Charta erwähnt sind, muß die Organisation nach dem internationalen Recht als Inhaberin derjenigen Befugnisse angesehen werden, die ihr als wesentlich zur Ausübung ihrer Funktionen notwendiger- und konsequenterweise zugewiesen sind. Dieser Rechtsgrundsatz ist vom Ständigen Internationalen Gerichtshof in seinem Gutachten Nr. 13 vom 23. Juli 1926 (vgl. oben S. 119) für die Internationale Arbeitsorganisation angewendet und muß ebenso für die Vereinten Nationen angewendet werden."
In seiner abweichenden Stellungnahme hatte allerdings der Richter Hackworth eine engere Auffassung zur Anerkennung implizierter Befugnisse vertreten: "Les pouvoirs présumées découlent de l'octroi de pouvoirs exprès; ils n'existent que ceux qui sont 'nécessaires' a l'exercice des pouvoirs expressément conférés."
2) I.C.J.Rep. a.a.O., S. 183: "Tant afin d'assure l'exercice efficace et indépendant de ses fonctions que pour procurer à ses agents un appui effectif, l'Organisation doit leur fournir une protection appropriée."
3) I.C.J.Rep. a.a.O., S. 184: "... une protection fonctionnelle de ses agents est nécessairement impliquée par la Charte."
4) I.C.J.Rep. 1954, S. 47: Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant Indemnité
5) Vgl. oben S. 120

über, ob eine solche Befugnis der Generalversammlung durch die Bestimmungen der Charta impliziert ist[1]. Dies bejaht der Gerichtshof mit folgender Begründung:

> "... si l'Organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le réglement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins.
> Dans ces conditions, la Cour estime que le pouvoir de créer un tribunal... était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la necessité d'assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'integrité. La capacité de ce faire est nécessairement i m p l i q u é e par la Charte."[2]

Der IGH beruft sich also allgemein auf die in der Charta niedergelegten Ziele und Aufgaben und leitet die Einsetzungsbefugnis nicht aus Art. 22 der Charta der Vereinten Nationen her[3]. Diese Bestimmung ermächtigt die Generalversammlung, Nebenorgane einzusetzen, "soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben

---

1) I.C.J.Rep. 1954, S. 56
2) I.C.J.Rep. 1954, S. 57; Übersetzung: "Wenn die Organisation ihre eigenen Beamten ohne gerichtlichen oder schiedsrichterlichen Schutz in den sich zwischen den Beamten und ihr ergebenden Streitfällen ließe, würde das kaum mit den expliziten Zielen der Charta, die Freiheit und Gerechtigkeit für die Menschen zu fördern, und mit dem ständigen Bemühen der Organisation der Vereinten Nationen zu vereinbaren sein, diesen Zielen nachzustreben.
Unter diesen Bedingungen ist der Gerichtshof der Auffassung, daß die Befugnis zur Schaffung eines (Verwaltungs-)gerichts wesentlich ist, um ein gutes Funktionieren des Sekretariats zu gewährleisten und um die grundlegende Erwägung zum Tragen zu bringen, daß notwendigerweise die höchste Qualität der Arbeit, Sachkunde und Integrität sicherzustellen ist. Die Befugnis, dies (die Einrichtung eines Verwaltungsgerichts) zu tun, ist notwendigerweise in der Charta i m p l i z i e r t ." - Ergänzungen und Sperrung vom Verfasser
3) Vgl. Schlochauer in ArchVölkR. Bd. 12 (1964/65), S. 237

für erforderlich hält."[1] Unter diesen Aufgaben sind nicht die in der Charta genannten allgemeinen Ziele und Aufgaben der Organisation zu verstehen, sondern die der Generalversammlung zur Verwirklichung dieser Ziele zugewiesenen Befugnisse. Da die Generalversammlung nach Art.22 das Nebenorgan zur Wahrnehmung " i h r e r " Aufgaben einsetzt, kann es keine anderen Zuständigkeiten erhalten, als sie der Generalversammlung zustehen. Durch die Charta der Vereinten Nationen sind nun keinem Organ jurisdictionelle Befugnisse gewährt worden[2]. Somit kann sich auch nicht die Generalversammlung bei der Ausübung solcher Befugnisse durch ein nach Art.22 einzusetzendes Nebenorgan unterstützen lassen. Aber selbst bei anderer Auslegung des Art.22 kann durch ihn allein die Einsetzung des Verwaltungsgerichts nicht gerechtfertigt werden, da das Gericht nicht nur zur Unterstützung bei der Erfüllung der Aufgaben der Generalversammlung, sondern auch der anderen Organe tätig wird[3].

Nicht nur für den Bereich der völkerrechtlichen Beziehungen, sondern auch -wie sich insbesondere aus dem Gutachten des IGH vom 13.7.1954 ergibt- für den des internen Rechts spricht sich der IGH für eine Anerkennung stillschweigender Kompetenzen auf Grund allgemeiner Ziele und Aufgaben der Organisation aus[4]. Der Gerichtshof sieht grundsätzlich alle diejenigen Befugnisse als stillschweigend impliziert an, die notwendig für das externe wie interne Funktionieren sind[5]. Allerdings fordert er bei der Anerkennung der Zielkompetenzen ein höheres Maß an Notwendigkeit[6], als dies im amerikanischen Verfassungsrecht geschieht. Soweit diese Voraussetzung erfüllt ist, wird der IGH erst recht Hilfskompetenzen anerkennen, die Durchführungsbedingung ausdrücklich übertragener Befugnisse sind[7].
Darüber hinaus finden sich in der Anknüpfung an die allgemeinen

---

1) Art.22 lautet:"Die Generalversammlung kann Nebenorgane einsetzen, soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich hält."
2) Reuter in Festschrift für Basdevant (1960), S. 432
3) Unzutreffend deshalb Schumacher in AWD-BB 1970, S. 542
4) Ferrari Bravo-Giardina in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm.3 zu Art. 235 EWGV, Bd. 3 (1965), S. 1702 ff.; Neri, Interpretazione (1958), S. 291 ff.; a.A.Schumacher, a.a.O.
5) Vgl.Detter, International Organization (1965), S. 31
6) I.C.J.Rep. 1949, S. 182 und 1954, S. 57:"essentiel à l'exercice des fonctions"
7) Rouyer-Hameray, Compétences implicites (1962), S. 72

Grundsätze und das Wesen der Organisation Anklänge an die resulting-powers-doctrine.
Eine methodische Abgrenzung der einzelnen, nach ihren Anknüpfungspunkten verschiedenen Gruppen stillschweigender Befugnisse fehlt allerdings völlig.

II Die internationale Rechtslehre

Die Darstellungen der internationalen Rechtslehre behandeln bei der Stellungnahme zur Anerkennung stillschweigender Kompetenzen einer internationalen Organisation zumeist die Frage, ob eine derartige erweiterte Auslegung der völkerrechtlichen Abkommen nicht der Regel widerspricht, nach der völkerrechtliche Verträge grundsätzlich restriktiv auszulegen sind. So verhalten sich die Anerkennung stillschweigender Befugnisse und restriktive Vertragsauslegung umgekehrt proportional zueinander[1].
Die restriktive Vertragsauslegung geht von der Vermutung aus, daß ein souveräner Staat sich nicht über die ausdrücklichen, im Abkommen festgelegten Souveränitätseinbußen hinaus auch noch stillschweigenden unterwerfen wollte[2]. Eine solche negative Vermutung, die ihre Wurzeln in den Souveränitätsvorstellungen der klassischen, heute aber weitgehend überholten[3] Völkerrechtslehre hat, wird aber heute für das Recht internationaler Organisationen in dieser Allgemeinheit kaum noch aufrechterhalten[4]. Zunehmend wird das Maß der Liberalität bei der Auslegung der Gründungsverträge nach dem Integrationsgrad der einzelnen internationalen Organisation bemessen[5].
Aus dem primären Bestreben des Grundsatzes der restriktiven Vertragsauslegung, die Mitgliedstaaten vor nicht ausdrücklich zugestandenen Eingriffen in ihre Hoheitsrechte zu bewahren,

---

1) Bernhardt, Auslegung (1963), S. 99 und 177 f.
2) Sereni, Diritto Internazionale (1960), S. 980 Anm. 1; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 130 f.; Wagner, Beschlußrecht (1965), S. 106 und weitere Zitate zur Vertragsauslegung im Allgemeinen dort in Anm. 32
3) Rabe, a.a.O., S. 131; Wagner, a.a.O., S. 48 ff.
4) Rabe, a.a.O., S. 133; Ferrari Bravo-Giardini in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. 3 zu Art. 235 EWGV, Bd. 3 (1965), S. 1702 ff.; Wagner, a.a.O., S. 109
5) Scheuner, Rechtsetzungsbefugnisse (1960), S. 231; Seidel-Hohenveldern, Internationale Organisationen (1967), S. 203 f., Rdz. 1609

läßt sich jedoch entnehmen, daß die Auslegungsbeschränkung keine Berechtigung hat für die Befugnisse zum Erlaß innerorganisatorischer Rechtsakte, also die organisationsrechtlichen Kompetenzen zur Ausgestaltung der Organisation, die keine unmittelbare Auswirkung auf die Mitgliedstaaten haben. So bejaht ein großer Teil der Lehre[1] die Anerkennung stillschweigender Befugnisse im Recht der internationalen Organisationen[2], wenn auch nicht für alle Vertragsmaterien, so doch meistens für die Befugnisse zum Erlaß interner organisationsrechtlicher Rechtsakte[3].

Allerdings geschieht das in den meisten Fällen in verallgemeinernder und undifferenzierter Weise, ohne Auseinandersetzung mit den methodischen Grundlagen der Lehre von den stillschweigenden Befugnissen[4].

---

1) In Bezug auf die internationalen Organisationen im allgemeinen

2) Vgl. insbesondere Rouyer-Hameray, Les Compétences Implicites (1962); ferner Bernhardt, Auslegung (1963), S. 97 ff. weitgehend in Anlehnung an die Rechtsprechung des IStGH und IGH; Detter, International Organization (1965), S. 29 ff.; Wengler, Völkerrecht, Bd. 2 (1964), S. 1212; Ferrari Bravo-Giardina a.a.O., S. 1703 f., die aber nach dem politischen Charakter der Organisation die Anerkennung impliziter Befugnisse graduieren wollen; vgl. auch Zemanek in ÖstZöffR Bd. 7 (1956), S. 352 in bezug auf die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit: "necessarily implied powers"; siehe auch S. 367 f.; Ermacora, Rechtsetzung (1969) in Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 10 (1971), S. 82 f., der die durch den Zweck der Organisationsverfassung implizierte Bindungswirkung der UN-Resolutionen erwähnt.

3) Anzilotti, Völkerrecht (1929), S. 222; Focsaneanu in Ann.fr. dr.int. 1957, S. 341 f.; Tammes in Rec.des Cours 1958, Teil II, S. 310 ff.; Reuter führt in Festschrift für Basdevant (1960), S. 422 ff. aus, daß sich die Einsetzung von Hilfsorganen aus "compétences fonctionnelles" rechtfertigen ließe; hierunter versteht er in Anlehnung an die internationale Rechtsprechung Befugnisse, die sich beim Schweigen des Textes aus den ausdrücklich der Organisation übertragenen Kompetenzen ergeben; Sereni a.a.O., S. 980, der als implizierte Befugnis internationaler Organisationen die zu ihrer Selbstorganisation nennt; Dahm, Völkerrecht, Bd. II (1961), S. 190; Zemanek in ZaöRVR Bd. 24 (1964), S. 456; Meier in ArchVölkR. Bd. 12 (1964/65), S. 25 ff.; Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 85; vgl. auch Wagner Beschlußrecht (1965), S. 109

4) Als Beispiele dafür vgl. die Darstellungen bei Reuter, Institutions (1969), S. 208; Detter a.a.O.; Zemanek in ZaöRVR, a.a.O.; vgl. in diesem Zusammenhang auch die nicht näher begründete Behauptung eines unbeschriebenen, implizierten Rechtssatzes des Gemeinschaftsrechts mit dem Inhalt "Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht" bei Zweigert, in RabelsZ Bd. 28 (1964), S. 638 f.

III Ergebnis

Im Bereich der Lehre und Rechtsprechung zu den internationalen Organisationen werden die im wesentlichen gleichen Erscheinungsformen stillschweigender Befugnisse anerkannt, wie sie auch im bundesstaatlichen Verfassungsrecht gegeben sind. Auch hier können sie organisationsrechtlicher Natur sein und umfassen die Hilfskompetenzen ebenso wie die Befugnisse, die aus den Zielen und Aufgaben der Organisation oder den in ihrer Charta zugrundegelegten allgemeinen Grundsätzen hergeleitet werden[1].

E Die methodischen Grundlagen der Lehre von den stillschweigenden Befugnissen

Eine methodologische Untersuchung der rechtsvergleichenden festgestellten verschiedenen Gruppen stillschweigender Befugnisse läßt erkennen, daß sie nicht nur in den Anknüpfungspunkten, sondern außerdem auch in den ihnen zugrundeliegenden Ableitungsmethoden divergieren.

I Die Rechtsgewinnungsmethode bei den implied powers

Für die implied powers ergibt die Betrachtung ihrer Ableitungsmethode, daß die Anerkennung der Befugnisse an einzelne konkrete Normen anknüpft, die entweder ausdrückliche Kompetenzen zuweisen oder bestimmte Aufgaben und Zielsetzungen festlegen. Da der Normgeber mit der expliziten Zuweisung wohl auch die Realisierung der Kompetenzen oder der Ziele und Aufgaben gewollt haben wird[2], folgert man, daß mit den ausdrücklichen Normen den Organen zugleich die zur Ausübung der expliziten Zuweisungen erforderlichen Befugnisse übertragen worden sind. In den ausdrücklichen Regelungen werden alle diejenigen Befugnisse als impliziert, d.h. miteinbegriffen betrachtet, ohne die eine Verwirklichung der normierten Verfassungsziele oder

---

1) Vgl. Seyerstedt in Int.Com.Law Quart. Bd. 24 (1965), S. 74
2) Vgl. Constantinesco, Rapports (1957), S. 10, der allgemein feststellt, daß die Bejahung der Ziele auch die dazu erforderlichen Mittel miteinschließen muß

eine Ausübung der expliziten Kompetenzen nicht möglich wäre[1]. Das kennzeichnet eine teleologische Methode[2], die von dem Zweck einer ausdrücklichen Norm (- z.B. der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf dem Bereich des Wohnungswesens nach Art. 74 Ziff. 18 GG der BRD -) auf die zu ihrer Realisierung erforderlichen Mittel (- im genannten Beispiel die Befugnis zum Erlaß baupolizeilicher Vorschriften[3] -) folgert. Aus diesem Grund spricht man hier auch von "schlußfolgernder Rechtsanwendung" oder "Konsequenz"[4,5].

Bei der Ableitung der implied powers handelt es sich somit nicht um die Anerkennung einer neuen Rechtsquelle außerhalb des geschriebenen Rechts, sondern nur um dessen erweiterte -über den Wortlaut hinausgehende- Auslegung[6]. Es handelt sich auch schon deshalb nur um die Interpretation von Vorschriften, weil die (Wissenschaft und) Rechtsprechung, durch die die Grundsätze entwickelt worden sind, sich nicht an die Stelle

---

1) Ähnlich unter Berufung auf le principe de l'effet utile Rousseau, Principes Généraux (1944), S. 680; Bindschedler, Internationale Organisationen in Wörterbuch, Bd. 2 (1961), S. 74; Rouyer-Hemeray, Compétences implicites (1962), S. 80 f., 90 ff.; Ipsen, Verhältnis (1965), S. 17 f.

2) Vgl. Seidel-Hohenveldern, Internationale Organisationen (1967), S. 202, Rdz. 1603

3) Dieses Beispiel entstammt der Entscheidung des BVerfG Rechtsprechung Bd. 3, S. 407 ff., 421

4) Triepel in Festgabe für Laband (1908), S. 286 ff.; Lahm, Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten (1952/53), S. 29 und 41 ff.; Küchenhoff, Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 440 f. bezeichnet diese Schlußfolgerung als systematische, teleologische Interpretation; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 156: Zweck-Mittel-Schluß; siehe auch Nicolaysen in Europarecht 1966, S. 133 und Gericke, Art. 235 EWGV (1970), S. 113

5) Sawer in ZaöRVR Bd. 20 (1959/60), S. 586 erwähnt hier als weitere Ableitungsmethode noch die "historische Beweisführung", daß eine bestimmte Kompetenz schon immer als einer anderen Regelungsbefugnis inzident angesehen wurde. In den erst relativ jungen Europäischen Gemeinschaften ist diese Methode nur in der Weise anwendbar, daß zur Ermittlung des Sinngehalts einer kompetenzgewährenden Regelung auf das Verständnis der in ihr gebrauchten Begriffe oder auf übereinstimmende Rechtsgrundsätze in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zurückgegriffen wird. Dabei handelt es sich dann aber nicht um die Anerkennung stillschweigend mitgeregelter Befugnisse.

6) Kruse in ArchVölkR Bd. 4 (1953/54), S. 182: Die Theorie der implied powers kann per definitionem nicht dazu dienen, neben dem geschriebenen Recht eine selbständige Rechtsquelle neu zu begründen; Nicolaysen a.a.O., S. 131 unter Berufung auf Küchenhoff in DVerwBl 1951, S. 585 und in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 425 und 451 Anm.16 und Achterberg in Arch.öff.R. Bd. 86 (1961), S. 63

des einfachen oder Verfassungs-Gesetzgebers setzen kann, indem sie ihrerseits autonom Kompetenzen anderen Organen zuerkennt.

II Die Rechtsgewinnungsmethode bei den resulting powers

Die der Anerkennung von resulting powers zugrundeliegende Ableitungsmethode ist bei der Rechtsprechung des Supreme Court stets im dunkeln geblieben. Erst in jüngerer Zeit hat sich vor allem die deutsche Rechtslehre im Zusammenhang mit den Befugnissen aus der Natur der Sache mit dieser Frage näher beschäftigt.

Der Begriff der Natur der Sache wird z.T. im Sinn der inneren, soziologisch-tatsächlichen Ordnung der Lebensverhältnisse verwandt. Außerrechtliche Gegebenheiten wurden -wie bereits dargestellt[1] - zur Begründung autonomer Befugnisse herangezogen und werden heute vor allem als Gesetzgebungs- und Interpretationsrichtlinie verstanden[2]. Die Natur der Sache ist jedoch keine Rechtsquelle[3] und kann bei der Auslegung von Rechtsnormen nur Geltung erlangen, "soweit eine Rechtsquelle ihr ausdrücklich oder stillschweigend Raum gewährt." [4,5]

---

1) Siehe oben S. 25 ff.

2) Radbruch in Festschrift für Laun (1948), S. 162 f.; Schambeck, Natur der Sache (1964), S. 65 ff., 74 ff., 93 ff.; Larenz, Methodenlehre (1969), S. 388 ff.; ders. in NJW 1965, S. 6

3) Larenz, a.a.O.; diese Auffassung ist jedoch nicht unbestritten; vgl.zu den abweichenden Auffassungen und allgemein zum gegenwärtigen Stand der Diskussion über die Natur der Sache; Diesselhorst, Die Natur der Sache als außergesetzliche Rechtsquelle(1968), S. 3 ff. und S. 218 ff., insbesondere S. 242 ff., der der Natur der Sache einen durch die höchstrichterliche Rechtsprechung vermittelten Rechtsquellencharakter minderen Ranges zuerkennt, soweit es sich um die Korrektur offenbar verfehlter gesetzlicher Regelungen handelt.- Auf die vielschichtige und durchaus noch nicht abschließend bewältigte Problematik der Natur der Sache als Korrektiv gegenüber dem gesetzten Recht näher einzugehen, war im Rahmen dieser Arbeit weder erforderlich noch möglich.

4) Radbruch, a.a.O., S. 162

5) Die von Larenz a.a.O. erwähnte Heranziehung der Natur der Sache zur Rechtsfindung praeter legem dürfte zumindest für die Interpretation des Gemeinschaftsrechts unzulässig sein und ist deshalb hier nicht näher zu untersuchen.

So gründen sich die Befugnisse aus der Natur der Sache -ebenso wie die resulting powers- auf diejenigen bestimmten Lebenssachverhalten immanenten Ordnungsprinzipien, die bereits im Verfassungsrecht als fundamentale Verfassungsentscheidungen enthalten, also nicht mehr außerrechtlich sind[1,2]. Der Rückgriff auf die Natur der Sache ist nichts anderes als die Anknüpfung an die den ausdrücklichen Regelungen zugrundeliegenden verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen. Befugnisse aus der Natur der Sache - und das gleiche gilt für die resulting powers - sind also aus dem geschriebenen Verfassungsrecht abzuleiten und so als stillschweigend in ihm mitgeregelt zu betrachten[3]. Die Grundentscheidungen werden bei den stillschweigenden Befugnissen aus der Natur der Sache im staatlichen Verfassungsrecht z.B. als das Wesen und die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes [4], oder als Natur und Wesen des Staates [5], bei den resulting powers als abgeleitet "from the whole mass of the powers of the government", "from the nature of the political society " oder "from the very creation of the government"[6], aus der Eigenschaft als souveräner Staat[7] bezeichnet. Hierbei ist offensichtlich, daß diese Grundsätze nicht als solche in einer oder mehreren Verfassungsnormen ausdrückliche Anerkennung gefunden haben. Sie sind als verfassungsrechtliche Grundentscheidungen aus den einzelnen ausdrücklichen Verfassungsnormen [8] nur vermittels Abstraktion oder juristischer Induktion zu ermitteln[9].

---

1) So überzeugend Küchenhoff in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 456 ff. und in DVerwBl 1951, S. 618 f.; im Anschluß an ihn Achterberg in Arch.öff.R. Bd. 86 (1961), S. 63 ff.
2) Dies zeigt auch deutlich den Unterschied zur Lehre Monaco's, der aus soziologischen Gegebenheiten rechtliche Befugnisse n e b e n dem gesetzten Recht herleiten möchte; vgl. oben S.29ff
3) Küchenhoff in Arch.öff.R. Bd. 82, S. 457
4) Ergebnisse (1950), S. 192; BVerfG Rechtspr. Bd. 3, S. 422
5) Kaufmann, Wehrbeitrag, Bd. 2 (1953), S. 56; vgl. auch Fischer-Menshausen in DÖV 1952, S. 675; v.Mangoldt, Wehrbeitrag, Bd. 2 (1953), S. 649, der von einem selbständigen Recht des Staates spricht; Löwenstein, Wehrbeitrag, Bd. 2 (1953), S. 365 f.; ders., Verfassungsrecht (1959), S. 77 zu den resulting powers; Ausschußbericht (1950), S. 117 f.
6) Vgl. oben S. 76 f.
7) Küchenhoff in DVerwBl 1951, S. 586
8) Deren Wortlaut natürlich erst mit den Mitteln der klassischen Hermeneutik zu interpretieren ist.
9) Vgl. das Urteil des BVerfG zur Südweststaatfrage vom 23.10. 1951 in Rechtspr.Bd.1, S.14, in dem das BVerfG auf S. 32 darauf hinweist, daß sich aus dem Gesamtinhalt der Verfassung gewisse verfassungsrechtliche Grundentscheidungen ergeben, denen die einzelnen Verfassungsbestimmungen untergeordnet sind.

Die Ableitung der resulting powers und der Befugnisse aus der Natur der Sache vollzieht sich über die Feststellung verfassungsgestaltender Grundentscheidungen als Obersatz aus den einzelnen Verfassungsbestimmungen. Durch diese Methode ist das Verfahren der Rechtsanalogie charakterisiert[1]. Die Ermittlung des rechtsanalogen Obersatzes kann im bundesstaatlichen Bereich z.B. an die Regelungen über die Staatsform als Bundesstaat, den Bundeszwang o. die Beteiligung der Gliedstaaten an der Ausübung der Staatsgewalt des Gesamtstaates anknüpfen[2].

Aus den vermittels Rechtsanalogie festgestellten Grundsätzen werden dann durch juristische Deduktion einzelne Befugnisse hergeleitet, wie z.B. die des Zentralstaates zur Regelung der Bundesverwaltungsorganisation[3,4].

Aus der Feststellung, daß die Anerkennung stillschweigender Befugnisse aus der Natur der Sache bzw. resulting powers auf einem Analogieschluß beruht, ergeben sich die folgenden Konsequenzen:

1. Die Anerkennung von resulting powers (oder stillschweigenden Befugnissen aus der Natur der Sache) beruht nicht auf der Schlußfolgerung vom Zweck auf die Mittel.
2. Die resulting powers sind von ihren methodischen Grundlagen her etwas anderes als die implizierten Befugnisse und demzufolge von ihnen zu trennen[5].

---

1) Triepel in Festgabe für Laband (1908), S. 324 ff.; Küchenhoff in DVerwBl 1951, S. 619; ders.in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 455 ff.; Achterberg in DÖV 1966, S. 697; vgl.auch Lahm, Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten (1952/53), S. 31, der dann aber auf S. 136 f. die Methode zum Aufspüren der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen zu Unrecht von dem Analogieschluß trennt; vgl. allgemein zum Rechtsgewinnungsmittel der Analogie Eneccerus-Nipperdey, Bürgerliches Recht (1959), S. 339 ff., § 58 II

2) Vgl. Küchenhoff in Arch.öff.R. Bd. 82 (1957), S. 458

3) Fischer-Menshausen in DÖV 1952, S. 657; Voigt in VdVDStRL Bd. 10 (1952), S. 42 f. und auch schon Lassar in Anschütz-Thoma, Staatsrecht, Bd. 1 (1930), S. 304

4) Auf eine Rechtsanalogie nach der Natur der Sache stützen sich wohl auch die im deutschen Recht gegebenen Begründungen für die Herleitung staatlicher Organisationsgewalt, wonach die Organisationsgewalt mit der Staatsgewalt ipso iure gegeben - Forsthoff, Verwaltungsrecht (1966), S. 403; Böckenförde, Organisationsgewalt (1964), S. 32; Ermacora in VdVDStRL Bd. 16 (1958), S. 222 und 233, S. 233: Axiom der Staatsgewalt; Krüger in VdVDStRL Bd. 16, S. 253; OVG Hamburg in VerwRechtspr. Bd. 10, S. 32, 37 - oder eine verfassungsunmittelbare und insoweit originäre Gewalt ist, deren Existenz unbestritten sei, Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften (1968), S. 253.

5) In diesem Sinn die oben S. 112 Anm. 2 Zitierten; für die gegenteilige Auffassung siehe die S. 112 Anm. 1 Zitierten.

F Zusammenfassung

Als stillschweigende Befugnisse werden für den materiell- wie organisationsrechtlichen Bereich Hilfs- und Zielkompetenzen sowie Befugnisse aus der Natur der Sache anerkannt. Sie unterscheiden sich untereinander nicht nur durch die Anknüpfung an Kompetenzen- und Zielnormen oder Verfassungsgrundsätze. Den Hilfs- und Zielkompetenzen liegt auch mit der Schlußfolgerung vom Zweck auf die Mittel eine andere Ableitungsmethode zugrunde als den resulting powers, die vermittels Rechtsanalogie hergeleitet werden.

§ 3 DIE REGELUNG STILLSCHWEIGENDER BEFUGNISSE DURCH ART. 235 EWGV

Die Feststellung nach Anknüpfungspunkt und Ableitungsmethode verschiedener Arten stillschweigender Befugnisse ermöglicht nun die Beantwortung der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ihre Anerkennung im Gemeinschaftsrecht zulässig ist.

Gegen die Übertragung der Rechtsgewinnungsmethoden stillschweigender Befugnisse ins Gemeinschaftsrecht kann allerdings nicht schon von vornherein eingewendet werden, daß stillschweigende Befugnisse in Frankreich, Italien und den Beneluxstaaten gar nicht und in der Bundesrepublik Deutschland (im Verhältnis zum amerikanischen und internationalen Recht) nur in beschränktem Maße anerkannt werden. Die Rechtfertigung für ihre Heranziehung besteht eben nicht in einem den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten übereinstimmend zugrundeliegenden -,hier aber fehlenden,- Rechtsgrundsatz, sondern in der Vergleichbarkeit nach der Natur der Sache[1].

Die Anerkennung stillschweigender Befugnisse im Gemeinschaftsrecht bemißt sich danach, ob sie der Regelung der Lückenklausel unterfallen. Dies wird der Vergleich der Anknüpfungspunkte und Ableitungsmethoden der nach Art. 235 EWGV anzuerkennenden Kompetenzen und der verschiedenen Gruppen stillschweigender Befugnisse klären.

---

1) Vgl. oben S. 105 f.

Falls von Art. 235 EWGV bestimmte Arten stillschweigender Befugnisse nicht erfaßt werden, ist dann zu untersuchen, ob dieser Vorschrift abschließende Wirkung zukommt, auf Grund derer für die Anerkennung von ihr nicht erfaßter stillschweigender Kompetenzen im Gemeinschaftsrecht kein Raum ist.

A Die implied powers und Art. 235 EWGV

Bei der rechtsvergleichenden Untersuchung wurde festgestellt, daß bei der implied-powers-doctrine einmal an ausdrücklich zugewiesene Kompetenzen, zum anderen aber an normierte Aufgaben und Ziele angeknüpft wird.

I Art. 235 EWGV als Regelung der Zielkompetenzen

Art. 235 EWGV regelt die Zuerkennung von Befugnissen für die Fälle, in denen dies die Ziele der Gemeinschaft im Rahmen des Gemeinsamen Marktes erfordern. Das berechtigt zu der Schlußfolgerung, daß von Art. 235 jedenfalls die an Ziele und Aufgaben der Verfassung anknüpfenden stillschweigenden Befugnisse, die Zielkompetenzen erfaßt werden[1].
Diese Beurteilung rechtfertigt sich auch aus folgenden Überlegungen: Wie dargestellt, besteht der Zweck-Mittel-Schluß bei der Herleitung von implied powers darin, von den ausdrücklichen Normen auf die zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Befugnisse zu folgern. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß der Normgeber mit der ausdrücklichen Regelung auch die Realisierung der Kompetenzen oder Aufgaben und Ziele gewollt haben wird[2]. Diese Feststellung ist aber für das Recht internationaler Organisationen sehr zweifelhaft.
Aus politischen und propagandistischen Gründen wird von den Gründungsmitgliedern oftmals eine großzügige Ausgestaltung der Ziele und Aufgaben der Organisation in der Gründungscharta vorgenommen, während man jedoch darauf achtet, die Handlungsmittel der Organisation so schmal zu bemessen, daß nur eine geringe Chance für die Verwirklichung der Ziele bleibt. Das korrespondiert mit dem Umstand, daß bisher die internationalen

---

1) Vgl. oben S. 104 f
2) Vgl. oben S. 126 Anm. 2

Organisationen nur selten mehr als institutionalisierte Regierungskonferenzen waren, und erst in letzter Zeit internationale Organisationen mit weitreichenden eigenen Befugnissen gegründet worden sind.
Ob mit der Normierung von Zielen und Aufgaben auch deren Verwirklichung gewollt ist, kann somit im Bereich der internationalen Organisationen nur nach der Ausgestaltung der einzelnen Organisation gesondert beantwortet werden.
Für die Europäischen Gemeinschaften ergibt sich diesbezüglich, daß die Vertragspartner in den Präambeln und den einleitenden Bestimmungen der Verträge (Art. 2, 3 EWGV, 1 II, 2 EAGV, 2,3,4 EGKSV) weitreichende Ziele aufgestellt haben, aber durch die enumerative Zuweisung von Befugnissen den Organen nur beschränkte Möglichkeiten zur Verwirklichung dieser Ziele einräumten. Eine große Anzahl erforderlicher Befugnisse wurde in der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten belassen, wie z.B. der Bereich der gemeinsamen Wirtschaftspolitik (Art. 103 EWGV) und Sozialpolitik (Art. 117 ff. EWGV), sowie auch bei den Bereichen, in denen nur eine Richtlinienkompetenz zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften zugewiesen wurde (Art. 69, 99, 100 ff. EWGV).
In diesen Fällen in Anknüpfung an die eingangs des Vertrages normierten Gemeinschaftsziele weitergehende Kompetenzen interpretationsmäßig anzuerkennen -z.B. die Befugnis, einen einheitlichen Mehrwertsteuersatz durch Verordnung festzusetzen,-, würde eindeutig dem im Enumerationsprinzip zum Ausdruck kommenden Willen der Vertragsparteien zuwiderlaufen[1].
Aus diesem Grunde erscheint es gerade sinnvoll, mit dem in Art. 235 EWGV normierten Erfordernis eines einstimmigen Ratsbeschlusses die Mitgliedstaaten über die Anerkennung dieser weitgehenden Befugnisse entscheiden zu lassen.
Die Anerkennung der an verfassungsmäßige Ziele und Aufgaben anknüpfenden stillschweigenden Befugnisse (Zielkompetenzen) im Gemeinschaftsrecht ist nur unter Einhaltung des in Art. 235 EWGV (oder den Lückenklauseln der anderen Verträge) normierten Verfahrens möglich.

---

1) Vgl. Gericke, Art. 235 EWGV (1970), S. 115 f., der schon allein aus der ratio des Art. 4 I Satz 2 EWGV herleitet, daß sich die Gemeinschaftsorgane nicht zur rechtlichen Begründung ihrer Handlungen unmittelbar auf Zielvorschriften berufen können.

II Die Anerkennung der Hilfskompetenzen im Gemeinschaftsrecht

Anders verhält es sich hingegen mit den an ausdrücklich im Vertrag zugewiesene Befugnisse anknüpfenden Hilfskompetenzen. Bei ihnen besteht zwar ebenfalls eine Beziehung zu den Vertragszielen insofern, als das Fehlen der Hilfskompetenzen die Verwirklichung der ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse und das wiederum die Erreichung der Vertragsziele behindern würde. Doch begründet dieser mittelbare Bezug keinen Einwand gegen die Vermutung, daß die Vertragsparteien bei der ausdrücklichen Zuweisung von Kompetenzen beabsichtigt haben, daß die Befugnisse auch in sinnvoller und zweckentsprechender Weise zur Ausübung gelangen.

Der Grundsatz, nach dem einem ausdrücklich ermächtigten Organ mit der Ermächtigung zugleich diejenigen Befugnisse zugewiesen sind, die für ihre Verwirklichung erforderlich sind, beschreibt einen auch schon in früherer Zeit bekannten allgemeinen Auslegungsgrundsatz. So wird z.B. schon in den Digesten im Abschnitt "De iurisdictione" festgestellt:

> "Cui iurisdictio data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus iurisdictio explicari non potuit".[1]

In den "Reports" des Lord Chief Justice Coke sind für das englische "common law" die folgenden Auslegungsgrundsätze niedergelegt:

> "Cuicumque aliquis quid concedit concedere videtur et sine quo res ipsa esse non potuit",
>
> "quando aliquid mandatur et omne per quod pervenitur ad illud",
>
> "quando lex aliquid alicui concedit conceditur et id sine quo res ipsa esse non potest."[2]

---

1) Krueger-Mommsen, Corpus iuris (1922), S. 42; Digesten 2.I.2.

2) Zitiert nach Sawer in ZaöRVR Bd. 20 (1959/60), S. 563; Die Übersetzung dieser Grundsätze lautet: Dem Gerichtsgewalt gegeben ist, sind wohl auch diejenigen Befugnisse gewährt, die zur Verwirklichung der Gerichtsgewalt notwendig sind; Wer irgendwem etwas zugesteht, scheint ihm auch das zu gewähren, ohne das die Sache nicht verwirklicht werden kann; Wer jemandem etwas überträgt, mitüberträgt ihm auch dasjenige, wodurch jener zu ersterem gelangt; Wenn ein Gesetz jemandem etwas gewährt, dann gesteht es auch das zu, ohne das die Sache selbst nicht sein kann.

§ 89 der Einl. ALR stellte den Grundsatz auf:

"Wem die Gesetze ein Recht geben, dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welche dasselbe nicht ausgeübt werden kann."

Diese Grundsätze, die wohl nichts anderes bezeichnen als die Ableitungsmethode derjenigen Befugnisse, die bisher als Hilfskompetenzen definiert worden sind, lassen sich zweifellos auch im Gemeinschaftsrecht anwenden. Sie unterfallen nicht der Regelung des Art.235 EWGV. Die Anknüpfung zur Herleitung der Hilfskompetenzen erfolgt an den ausdrücklich zugewiesenen Befugnissen und nicht, wie es Art. 235 EWGV vorsieht, an den Gemeinschaftszielen.[1] Damit ist eine sehr viel konkretere Beziehung zu dem ausgedrückten Parteiwillen gegeben, als dies bei der Anknüpfung an die Gemeinschaftsziele der Fall ist. Aus diesem Grund ist das in Art. 235 EWGV vorgesehene Verfahren für die Anerkennung der Hilfskompetenzen durchaus entbehrlich. Zudem hat die wesensbedingte Erforderlichkeit der Hilfskompetenzen für die sinnvolle Ausübung der expliziten Befugnisse notwendig die von Art. 235 EWGV vorausgesetzte Förderung der Gemeinschaftsziele zur -mittelbaren- Folge, so daß es auch aus diesem Grunde der diesbezüglichen Feststellung im besonderen Verfahren nach Art. 235 gar nicht mehr bedarf.

Damit ergibt sich, daß Art. 235 EWGV nur die Anerkennung solcher Befugnisse regelt, die unmittelbar an die Gemeinschaftsziele anknüpfen. Die an ausdrückliche Kompetenzzuweisungen anknüpfenden Hilfskompetenzen erfaßt die Lückenklausel hingegen nicht.

III Art. 235 EWGV ist keine abschließende Regelung

Ist nun zwar festgestellt, daß die Hilfskompetenzen -die auch als implizierte Befugnisse i.e.S. bezeichnet werden können- nicht vom Regelungsbereich des Art. 235 EWGV erfaßt werden, so ist damit jedoch noch nicht gesagt, daß sie deshalb neben Art. 235 im Gemeinschaftsrecht anerkannt werden dürfen.

Auf Grund des gefundenen Ergebnisses erweist sich zwar der Einwand eines Teils des europäischen Schrifttums[2] als unberech-

1) So auch Gericke, Art.235 EWGV (1970), S. 114, der aber zu Unrecht als implied powers nur die an ausdrückliche Kompetenzen anknüpfenden stillschweigenden Befugnisse ansieht; vgl. oben S. 109 Anm. 3

2) Z.B. Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 156; vgl. auch Bertram, Verwaltungsausschußverfahren, S. 90 f., der aus Art. 235 EWGV das grundsätzliche Verbot der Einführung neuer institutioneller Formen entnimmt.

tigt, daß die Anerkennung stillschweigender Befugnisse außerhalb des Art. 235 dieser Bestimmung ihre Bedeutung nehmen und die überflüssig machen würde. Art. 235 findet seinen Anwendungsbereich für die Fälle fehlender, zur Zielverwirklichung erforderlicher Kompetenzen, also die Befugnisse, die als Zielkompetenzen bezeichnet worden sind. Insoweit ist auf Grund der ausdrücklichen vertraglichen Regelung die Anerkennung der Zielkompetenzen ohne die Einhaltung des in dieser Bestimmung vorgesehenen Verfahrens nicht möglich.

Die Anerkennung der Hilfskompetenzen außerhalb des Art. 235 stößt aber auf das Bedenken, daß die Vertragsparteien möglicherweise mit der ausdrücklichen Regelung die Zulassung implizierter Befugnisse im Gemeinschaftsrecht abschließend regeln wollten. Das hätte zur Folge, daß aus Art. 235 im Umkehrschluß entnommen werden muß, daß fehlende Befugnisse unter anderen als den in Art. 235 normierten Voraussetzungen nicht zugelassen sein sollen.
Diese Argumentation setzt zunächst einmal voraus, daß sich die Vertragsparteien über die verschiedenen Erscheinungsformen implizierter Befugnisse als Ziel- und Hilfskompetenzen klar gewesen sind. Das ist aber schon angesichts der heute noch bestehenden Unklarheit darüber zweifelhaft.
Doch selbst, wenn man dies unterstellt, kann ein Wille der Vertragsparteien zur abschließenden Regelung derartiger Kompetenzen durch Art. 235 nicht angenommen werden: gerade weil die Hilfskompetenzen ihre Rechtfertigung aus dem selbstverständlichen Bestreben herleiten, daß die ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen zu vernünftiger Verwirklichung gelangen, kann ebenso vermutet werden, daß diese "Selbstverständlichkeit" der Vertragsparteien gar nicht erst regelungsbedürftig erschien.

Zudem hat der EuGH[1] ausgeführt, daß ein Umkehrschluß nur dann zulässig ist, "wenn jede andere Auslegung sich mit dem Gesetzestext, dem Gesamtzusammenhang, in dem er steht, sowie dessen Sinn und Inhalt nicht als angemessen oder mit diesen als unerträglich erweist."[2] Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist

---

1) Im Urteil vom 29.11.1956 -Rechtssache 8/55- in Rechtspr. Bd. 2, S. 297 ff., 313
2) Ebenso EuGH Urteil vom 13.6.1958 -Rechtssache 9/56- in Rechtspr. Bd. 4, S. 9 ff., 26

im hier erörterten Fall in keiner Weise erkennbar.
Ein aus Art. 235 EWGV abzuleitender Umkehrschluß, nach dem die Anerkennung von Hilfskompetenzen im Gemeinschaftsrecht außerhalb dieser Bestimmung unzulässig ist, muß deshalb abgelehnt werden.

IV Ergebnis

Als Ergebnis ergibt sich demit, daß Art. 235 EWGV von den implied powers oder implizierten Befugnissen i.w.S. nur die sogenannten Zielkompetenzen erfaßt. Die Anerkennung der sogenannten Hilfskompetenzen ist weder von den Voraussetzungen des Art. 235 abhängig noch durch diese Vorschrift ausgeschlossen. Für die Interpretation des Tatbestandsmerkmals des Art. 235, daß "die erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen" sind, ergibt die Anerkennung der Hilfskompetenzen außerhalb des Art. 235, daß die Befugnisse im Vertrag weder ausdrücklich noch stillschweigend als Hilfskompetenzen enthalten sein dürfen. Soweit Hilfskompetenzen gegeben sind, ist die Anwendung des Art. 235 weder erforderlich noch möglich[1]. Dieses Ergebnis wird allerdings noch dahingehend überprüft werden müssen, ob die Anerkennung der Hilfskompetenzen mit den allgemeinen, in den Verträgen zum Ausdruck kommenden Grundsätzen in Einklang steht.

B Die resulting powers und Art. 235 EWGV

Möglicherweise ist dem Umstand, daß die resulting powers nicht mit einem Zweck-Mittel-Schluß begründet werden, ein Hinweis darauf zu entnehmen, daß diese Befugnisse nicht der Regelung des Art. 235 EWGV unterfallen. Dies trifft jedoch nur dann zu, wenn diese Bestimmung mit der Normierung des Rechtssatzergänzungsmittels der "Konsequenz" notwendigerweise die kumulierende Anwendung des Rechtssatzergänzungsmittels der Analogie ausschließen würde[2].

---

1) S. 103 Anm. 1
2) Als Rechtssatzergänzungsmittel bezeichnet Küchenhoff in DVerwBl 1951, S. 617 die auf vorhandenen Rechtssätzen aufbauenden formallogischen Schlußfolgerungen.

I Die Vereinbarkeit der Rechtsgewinnungsmethoden der resulting powers und von Art. 235 EWGV

Die in der Vorschrift des Art. 235 EWGV zur Anerkennung nicht ausdrücklich im Vertrag geregelter Befugnisse aufgestellte Voraussetzung, daß diese zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele erforderlich sind, schließt begrifflich und logisch nicht aus, daß ein weiterer Grund der Befugnisse in einer Rechtsanalogie zu anderen Vorschriften gefunden wird. Danach ist die Subsumtion der resulting powers unter Art. 235 EWGV zwar möglich. Es fragt sich allerdings, ob sie auch zweckmäßig ist oder ob resulting powers nicht vielmehr ohne Durchführung des in Art. 235 vorgesehenen Verfahrens im Gemeinschaftsrecht anerkannt werden können.

II Die Zweckmäßigkeit der Subsumtion der resulting powers unter Art. 235 EWGV

Art. 235 und dem Prinzip der enumerativen Attribution[1] ist der Wille der Vertragsparteien zu entnehmen, daß über die ausdrücklichen Zuweisungen (und die dazu erforderlichen Hilfskompetenzen) hinausgehende Befugnisse den Gemeinschaftsorganen nur nach Absolvierung eines besonderen, vor allem eben mit einem einstimmigen Ratsbeschluß verbundenen Verfahren zuerkannt werden sollen. Diesem Willen würde es widersprechen, wollte man Befugnisse anerkennen, die nur vermittels eines rechtsanalogen Schlusses aus verschiedenen vertraglichen Grundentscheidungen hergeleitet werden. Diese Herleitung findet nur in sehr viel entfernterem Maß ihre Grundlage in den vertraglichen Regelungen und kann sich deshalb auch nicht in vergleichbarem Umfang auf eine Legitimation durch einen ihr zugrundeliegenden Willen der Vertragsparteien berufen, so wie es bei den Hilfskompetenzen möglich ist.
Die rechtsanaloge Ableitung erfordert überdies eine juristisch schwer zu treffende, oftmals mit erheblichen politischen Auswirkungen verbundene Beurteilung, die zudem gerade bei den im Übergang zu einer größeren staatlichen Ordnung befindlichen supranationalen Gemeinschaften erheblich von subjektiven Wer-

1) Vgl. oben S. 100 f.

tungen abhängig sein wird. Die Natur der Sache, also die der Gemeinschaften, gehört zu den umstrittensten Fragen des Gemeinschaftsrechts. Die Auffassungen, die mehr zu einer Bejahung eines bundesstaatlichen Charakters der Gemeinschaften tendieren, werden in sehr viel größerem Ausmaß aus der Natur der Sache Gemeinschaftskompetenzen in Anspruch nehmen wollen als diejenigen Autoren, die in den Gemeinschaften nur wenig mehr als klassische internationale Organisationen sehen. Damit wäre ein Element der Unsicherheit gegeben, auf Grund dessen es zu weitreichenden Eingriffen in den institutionellen Aufbau der Gemeinschaften kommen könnte, ohne daß die Mitgliedstaaten -insbesondere bei Inanspruchnahme der Befugnisse durch die Kommission- eine Möglichkeit zur Einflußnahme hätten. Daß die Mitgliedstaaten aber gerade zu diesem Risiko nicht bereit waren, ist aus dem Zusammenhang von Enumerationsprinzip und Lückenklausel zu entnehmen. Wurde bereits für die Zielkompetenzen gesagt, daß die juristisch und politisch schwerwiegende Entscheidung über ihre Erforderlichkeit gerade das besondere Verfahren des Art. 235 EWGV sinnvoll erscheinen läßt, so gilt um so mehr für die resulting powers, daß die Mitgliedstaaten solche Befugnisse nicht außerhalb dieses Verfahrens zulassen wollten.

Schließlich spricht auch noch die Unklarheit, welchem Organ derartige Befugnisse dann zustehen sollten, gegen ihre Anerkennung im Gemeinschaftsrecht außerhalb des Art. 235. Die Mitgliedstaaten haben in den Verträgen ein ausgewogenes System der Gewaltenteilung vorgesehen. Nur unter den Voraussetzungen, daß grundsätzlich feststeht, von welchem Organ die zugewiesenen Befugnisse ausgeübt werden, waren sie zur Übertragung der Befugnisse bereit[1]. Die Inanspruchnahme stillschweigender Befugnisse aus der Natur der Sache würde aber nicht nur zu einer willkürlichen Zuständigkeit des Rates oder der Kommission führen, sondern zudem die Gewichte des Gewaltenverhältnisses beider Organe grundlegend verändern können. Dem soll aber gerade in den Fällen, in denen den Organen nicht vertraglich vorgesehene Befugnisse zuerkannt werden sollen, durch Art. 235 ein Riegel vorgeschoben werden, indem die Zuständigkeit des Rates

1) Everling in Festschrift für Ophüls (1965), S. 42

festgelegt ist[1].
Aus diesen Gründen ist die Anerkennung von resulting powers bzw. Befugnissen aus der Natur der Sache im Gemeinschaftsrecht außerhalb der Regelung des Art. 235 EWGV und seinen Entsprechungen in den anderen Verträgen nicht möglich[2].

III Ergebnis

Zur Heranziehung von Befugnissen aus der Natur der Sache (resulting powers) als Grundlage von Regelungen im Gemeinschaftsrecht bedarf es eines Beschlusses nach Art. 235 EWGV. Aus methodischer Sicht unterscheiden sich zwar die Zielkompetenzen von den resulting powers; ihre Anerkennung ist im Gemeinschaftsrecht aber gleichermaßen von den Voraussetzungen des Art. 235 EWGV bzw. seiner Entsprechungen in den anderen Verträgen abhängig.
Als Konsequenz ergibt sich damit die folgende Feststellung:
Im Schrifttum wird mehrfach die Organisationsgewalt internationaler Organisationen mit der Bemerkung begründet, daß derartige Befugnisse die Organisation von Natur aus besitzt[3], durch Natur und Struktur der Körperschaft vorausgesetzt werden[4], der Organisation inhärent[5] oder in ihr de facto enthalten sind[6].Selbst

1) Hier kann unerörtert bleiben, ob der h.M. zuzustimmen ist, nach der Art. 235 EWGV dem Rat eine Kompetenzkompetenz gewährt oder diesen -wie ein zunehmender Teil des europarechtlichen Schrifttums behauptet- nur dazu ermächtigt, die erforderlichen Sachmaßnahmen selbst zu treffen. - vgl. für die abweichende Auffassung Merkel, Rechtsetzungsverfahren (1964), S.86 ff., 93f.; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 152 f.; Gericke, Art. 235 EWGV (1970), S. 74 ff., 87 mit Nachweisen der h.M. auf S. 75 Anm. 176 bis 180; und wohl auch Catalano, Manuel (1962), S. 102. Für die Frage, in welchem Umfang die Anerkennung stillschweigender Befugnisse durch Art. 235 geregelt worden ist und ob diese Bestimmung auch zur Einsetzung von Ausschüssen herangezogen werden kann, kommt es auf diese Frage der Gewährung unmittelbarer oder mittelbarer Rechtsetzungsbefugnisse nicht an.
2) Ähnlich argumentieren gegen die Anerkennung implizierter Befugnisse Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 156 f. und Glaesner in DÖV 1959, S. 657
3) Seidel-Hohenveldern, Intern. Organisationen (1967), S. 93 und 186, Rdz. 921 und 1522
4) Monaco, u.a. in Manuale (1960), S. 607
5) Seyerstedt in Int.Com.Law Quart. Bd. 14 (1965), S. 67, 523
6) Seyerstedt, a.a.O., S. 57 spricht hier von ipso facto

wenn man eine solche Natur der Organisation nicht aus soziologischen Phänomenen herleitet -wie es die Vertreter dieser Auffassung z.T. tun[1]-, sondern rechtsanalog aus der im Gründungsvertrag niedergelegten Verfassungsstruktur der Organisation begründet, kann diese Argumentation im Recht der Europäischen Gemeinschaften nicht dafür als ausreichend angesehen werden, daß organisatorische Befugnisse aus der Natur der Sache außerhalb der in Art. 235 EWGV normierten Voraussetzungen anzuerkennen sind. Der hierbei mitunter gegebene Hinweis auf das natürliche, einer ausdrücklichen Erwähnung in den Verfassungen nicht mehr bedürftige Selbstorganisationsrecht des Staates[2] ist in seinem Vergleichswert für die Europäischen Gemeinschaften nicht nur zweifelhaft wegen der fehlenden Staatsqualität der Gemeinschaften, sondern er ist auch irrelevant, weil die Gemeinschaftsverfassungen für die Anerkennung der nicht ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse in den Lückenklauseln gerade besondere Regelungen getroffen haben.
Stillschweigende organisationsrechtliche Befugnisse aus der Natur der Gemeinschaften können im Gemeinschaftsrecht nur durch einen Beschluß des Rates nach Art. 235 EWGV, 203 EAGV oder 95 I EGKSV[3] anerkannt werden.
Andererseits ist aber für die Anerkennung von Organisationsbefugnissen nach Art. 235 EWGV nicht die Ableitung aus der Natur der Sache erforderlich; es genügt, daß die in dieser Bestimmung normierten Voraussetzungen des Fehlens vertraglicher Regelungen und der Erforderlichkeit erfüllt sind.

C Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß Gegenstand der Lückenklauseln die Normierung der Voraussetzung für die Anerkennung stillschweigender Befugnisse im Gemeinschaftsrecht ist mit Ausnahme derjenigen, die unmittelbar aus den ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen hergeleitet werden können (Hilfskompetenzen oder implizierte Befugnisse i.e.S.). Das Fehlen der-

---

1) Zur Widerlegung dieser Auffassung vgl. oben S. 58 ff.
2) Vgl. Durante in Riv.Dir.Europ. Bd. 3 (1963), S. 200; Meier in ArchVölkR Bd. 12 (1964/65), S. 26; Nicolaysen in Europarecht 1966, S. 140 f.
3) Bei Art. 95 I EGKSV genauer: einstimmige Zustimmung des Rates zum Beschluß der Hohen Behörde

artiger Hilfskompetenzen ist andererseits Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Lückenklauseln.

§ 4 DIE VEREINBARKEIT DER ANERKENNUNG IMPLIZIERTER BEFUGNISSE I.E.S. MIT DEN ALLGEMEINEN VERTRAGSGRUNDSÄTZEN

Die Anerkennung von Hilfskompetenzen im Gemeinschaftsrecht unabhängig von den Voraussetzungen der Lückenklauseln verdient erst dann uneingeschränkte Zustimmung, wenn festzustellen ist, daß die Anerkennung derartiger implizierter Befugnisse mit den allgemeinen, in den Verträgen zum Ausdruck kommenden Grundsätzen vereinbar ist.

A Gleichgewichtsverschiebung zwischen den Gemeinschaftsorganen

Gegen die Anerkennung stillschweigender Befugnisse im Gemeinschaftsrecht wird eingewendet, daß mit ihr das sorgfältig ausgewogene Gleichgewicht zwischen den Gemeinschaftsorganen verunsichert werde, weil die Zuständigkeit zur Ausübung der so anerkannten Kompetenzen ungeklärt bleibe; diesem Mißstand solle gerade durch die "Kanalisierungsfunktion" des Art. 235 EWGV abgeholfen werden[1].
Die Anerkennung der Hilfskompetenzen im Gemeinschaftsrecht stützt sich jedoch auf den Willen der Vertragsparteien, die Ausübung der ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse nicht am Mangel der dazu erforderlichen Hilfskompetenzen scheitern zu lassen. So ist zwangsläufig durch die explizite Zuständigkeit auch der Inhaber der Hilfskompetenzen bestimmt[2].
Eine dem Willen der Vertragsparteien zuwiderlaufende Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts durch die Anerkennung der implizierten Befugnisse ist damit ausgeschlossen.

---

1) Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 156; Glaesner in DÖV 1959, S. 657
2) Vgl. Schumacher in AWD-BB 1970, S. 541

B Keine vertragliche Zuständigkeitsbeschränkung auf ausdrückliche Befugnisse

Ebensowenig ist auch der Einwand stichhaltig, in den Art. 4 I, 137, 145, 155 und 189 EWGV und den entsprechenden Bestimmungen der anderen Verträge komme zum Ausdruck, daß nur ausdrücklich zugewiesene Befugnisse ausgeübt werden dürften.
In diesen Vorschriften ist die Rede davon, daß die Organe nur im Rahmen der vertraglich zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse tätig werden können. Damit ist jedoch keine Aussage darüber getroffen, ob als derartige Zuweisungen nur die ausdrücklichen, nicht aber auch die stillschweigenden Ermächtigungen anzusehen sind. Das kann nur aus Gesichtspunkten entnommen werden, die außerhalb dieser Bestimmungen liegen.

C Das Enumerationsprinzip

Die Anerkennung implizierter Befugnisse (i.e.S.) im Gemeinschaftsrecht widerspricht auch nicht dem Prinzip der enumerativen Attribution[1]. Dieses Prinzip hat seine Ursache in der nur begrenzten Bereitschaft der Mitgliedstaaten, auf ihre Souveränitätsrechte zugunsten der Gemeinschaften zu verzichten. Die Vertragsparteien waren zur Übertragung von Hoheitsrechten an die Gemeinschaftsorgane nur unter der Voraussetzung bereit, daß Inhalt und Umfang dieser Befugnisse genau bestimmt sind[2]. So wird zum Teil befürchtet, daß gerade dem widersprechend die Anerkennung stillschweigender Befugnisse eine gefährliche Ausweitung der Kompetenzen und damit unkontrollierbarer Übergriffe der supranationalen Gewalt in die "domaines reserves"[3] der

1) Zu diesem Prinzip vgl. oben S. 100 ff.
2) Everling in Festschrift für Ophüls (1965), S. 42; siehe auch den Stenographischen Bericht der 182. Sitzung des Bundestages vom 9.1.1952, S. 7586, wonach der Berichterstatter des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Bundestages vortrug: "So sind die Exekutivrechte der Hohen Behörde...und damit die möglichen Auswirkungen der einzelnen Souveränitätsverzichte von vornherein abgegrenzt und übersehbar, so daß in dieser Richtung jeder der beteiligten Staaten von Anfang an weiß, womit er im äußersten und im günstigsten Fall rechnen muß oder rechnen kann."
3) Friauf, Staatenvertretung (1960), S. 69

Mitgliedstaaten ermöglicht[1].
Hiergegen ist primär einzuwenden, daß schon das Prinzip der enumerativen Attribution als solches nichts darüber aussagt, ob es sich um ausdrückliche oder stillschweigende Zuweisungen handelt. Die von den Vertretern dieser Auffassung unterstellte Beschränkung auf ausdrückliche Zuweisungen kann nur angenommen werden, wenn die mit den Einzelzuweisungen korrespondierenden Lückenklauseln diese Beschränkung bestätigen. Die Untersuchung der Art. 235 EWGV, 203 EAGV und 95 I EGKSV hat aber bereits gezeigt, daß die Anerkennung implizierter Befugnisse (i.e.S.) nicht Lücken schließt, die von den vertraglichen Kompetenzzuweisungen gelassen worden sind[2]. Bei den Hilfskompetenzen handelt es sich vielmehr um -auch im Sinn des Prinzips der enumerativen Attribution- vertraglich zugewiesene, allerdings stillschweigend zugewiesene Befugnisse.
Überdies ist auch die angeführte, unübersehbare Beeinträchtigung der Souveränität der Mitgliedstaaten über das bereits ausdrücklich in den Verträgen festgelegte Maß mit der Anerkennung der Hilfskompetenzen im Gemeinschaftsrecht auf Grund der engen Verbindung der implizierten Befugnisse (i.e.S.) mit den expliziten Kompetenzen nicht zu besorgen.
Mit der im Rahmen dieser Arbeit im Besonderen zur Diskussion stehenden Anerkennung implizierter Befugnisse im organisationsrechtlichen Bereich ist eine unmittelbare[3] Beschränkung der Mitgliedstaaten in der innerstaatlichen Machtausübung erst recht nicht verbunden.

§ 5 DIE ANERKENNUNG STILLSCHWEIGENDER BEFUGNISSE IM GEMEINSCHAFTSRECHT DURCH RECHTSPRECHUNG UND LEHRE

A Die Rechtsprechung des EuGH

Die erste und grundlegende Äußerung des EuGH über die Anerkennung implizierter Befugnisse im Gemeinschaftsrecht findet sich

1) Jaenicke in ZaöRVR Bd. 14 (1951/52), S. 747 f.; Glaesner in DÖV 1959, S. 657; Rabe, Verordnungsrecht(1963), S. 157
2) Vgl. oben S. 134 ff.
3) Eine mittelbare ist allenfalls dadurch bedingt, daß von der institutionellen Ausgestaltung und somit auch den Befugnissen zu ihr die Intensität der Ausübung materieller Gemein-

im sog. FEDECHAR-Urteil vom 29.11.1956[1]. In diesem Verfahren hatte der Gerichtshof zu prüfen, ob die Hohe Behörde zur Festsetzung der belgischen Kohlepreise befugt ist, um diese an das Preisniveau des Gemeinsamen Marktes anzupassen. Eine solche Befugnis hatte die Hohe Behörde in Anspruch genommen, obwohl zu der Festsetzung weder Art. 61 EGKSV noch eine andere Vorschrift des Montanvertrages ausdrücklich ermächtigte; die Maßnahme konnte auch nicht auf Art. 95 I EGKSV gestützt werden, weil die Hohe Behörde das dazu erforderliche Verfahren nicht eingehalten hatte. Dennoch bejahte der Gerichtshof die Befugnis der Hohen Behörde auf Grund der folgenden Erwägung[2]:

> "De l'avis de la Cour, il est permis, sans se livrer à une interpretation extensive, d'appliquer une règle d'interprétation généralement admise tant en droit international qu'en droit national et selon laquelle les normes établies par un traité international ou par une loi impliquent les normes sans lesquelles les premières n'auraient pas de sens ou ne permettraient pas une application raisonnable et utile."[3,4]

Fortsetzung von Anm. 3 auf Seite 144:
schaftskompetenzen abhängt.- vgl. dazu Schwarz-Liebermann, European Organizations (1954), S. 9 und 11; Friauf, Staatenvertretung (1960), S. 102

1) Rechtsstreit zwischen der Fédération Charbonnière de Belgique und der Hohen Behörde -RS 8/55 in EuGH Rechtspr. Bd. 2, S. 297 ff.
2) EuGH Rechtspr. (Original: französisch) Bd. 2, S. 305
3) Die deutsche Fassung in Rechtspr. Bd. 2, S. 312 lautet: "Der Gerichtshof hält, ohne sich dabei an eine extensive Auslegung zu begeben, die Anwendung einer sowohl im Völkerrecht als auch im innerstaatlichen Recht allgemein anerkannten Auslegungsregel für zulässig, wonach die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines Gesetzes zugleich diejenigen Vorschriften beinhalten, bei deren Fehlen sie sinnlos wären oder nicht in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen könnten."
4) Vgl. hierzu Lagrange, der noch in den Schlußanträgen zu dieser RS 8/55 in EuGH Rechtspr. Bd. 2, S. 273 ausführt, daß die Grenzen der Befugnisse der Hohen Behörde sich nur nach den Erfordernissen des von § 26, 2 a des Übergangsabkommens verfolgten Zwecks bestimmen, sich dann aber in Rev.Dr.Publ. 1961, S. 47 gegen die vom Gerichtshof gewählte Formulierung wehrt, "da es sich um die Auslegung einer obscuren und schlecht redigierten Textstelle" und nicht um eine berechtigte Anleihe an die Lehre von den stillschweigenden Befugnissen handelt.

Diese Formulierung weist eine starke Ähnlichkeit mit der Definition der amerikanischen sweeping clause oder den sonstigen bisher festgestellten Umschreibungen der Hilfskompetenzen auf. Über diese beschränkte Anerkennung stillschweigender Befugnisse geht der Gerichtshof jedoch mit der anschließenden Bemerkung hinaus, nach welcher die Befugnis der Hohen Behörde zur Verwirklichung des in § 26 des Übergangsabkommens genannten Ziels zuerkannt werden mußte.

"En outre, la Haute Autorité est chargée aux termes de l'article 8 du Traité d'assurer la réalisation des objets fixés par le Traité dans les conditions prevues par celuici. Il faut conclure de cette disposition, principe directeur des attributions de la Haute Autorité définies au Chapitre I du Traité, qu'elle jouit d'une certaine autonomie en vue de déterminer les mesures d'execution qu'appelle la réalisation des objets visés au Traité ou a la Convention qui en fait partie intégrante. Comme il s'agit en l'espèce de réaliser l'objet du paragraphe 26 de la Convention, la Haute Autorité a le pouvoir, sinon l'obligation de prendre -dans les limites tracées par cette disposition- les mesures suscesptibles d'assurer l'abaissement des prix du charbon belge."[1,2]

In diesen Ausführungen greift der Gerichtshof zur Anerkennung stillschweigender Befugnisse außerhalb der Lückenklauseln auf

---

1) EuGH Rechtspr. (Original: französisch) Bd. 2, S. 305

2) Die deutsche Fassung lautet -a.a.O., S. 312:
"Die Hohe Behörde hat im übrigen nach den Bestimmungen des Art. 8 des Vertrages (EGKSV) die Aufgabe, für die Erreichung der in diesem Vertrag festgelegten Zwecke nach Maßgabe des Vertrages zu sorgen. Aus dieser Bestimmung, die den Leitgedanken für die im ersten Kapitel des Vertrages festgelegten Befugnisse der Hohen Behörde darstellt, muß geschlossen werden, daß diese im Hinblick auf die Ausführungsmaßnahmen, die zur Verwirklichung der im Vertrag oder im Übergangsabkommen, das einen integrierenden Bestandteil desselben bildet, vorgesehenen Ziele erforderlich sind, eine gewisse Autonomie genießt. Da es sich im vorliegenden Fall um die Verwirklichung des in Art. 26 des Übergangsabkommens vorgesehenen Zieles handelt, ist die Hohe Behörde befugt, wenn nicht verpflichtet, im Rahmen dieser Bestimmung diejenigen Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, eine Herabsetzung der Preise der belgischen Kohle herbeizuführen."

Zielvorstellungen der Gemeinschaftsverträge zurück[1]. Nach den bisherigen Feststellungen[2] muß dies aber als unzulässig angesehen werden[3], jedoch ohne daß hier die Frage untersucht werden soll, ob die streitige Befugnis auch aus ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen -z.B. der Befugnis, Ausgleichszahlungen zu gewähren- hätte hergeleitet werden können.

In seiner späteren Rechtsprechung, in der Entscheidung vom 12.7.1057[4] erwähnt der Gerichtshof zwar in der Darstellung der Auffassungen der Parteien über die sich aus Art. 78 § 3 EGKSV ergebenden Befugnisse des Präsidentenausschusses die Theorie der implied powers und spricht von der Implikation von Befugnissen. Jedoch geht er auf diese Fragen nicht näher ein, da er die Anerkennung impliziter Befugnisse zur Lösung des Streitfalls nicht für erforderlich hielt[5].

Der Gerichtshof bestätigt hingegen die im FEDECHAR-Urteil geäußerte Auffassung in den späteren Entscheidungen vom 15.7. 1960[6]. Durch einen Vergleich mit der Regelung des Art. 60 § 2 EGKSV stellt der Gerichtshof zunächst fest, daß

> "das Fehlen jeder einschlägigen Vorschrift in Art. 70 (EGKSV) zeigt...., daß der Hohen Behörde nach dem Wortlaut des Vertrages auf dem Gebiet des Transportwesens keinerlei Rechtsetzungsbefugnis zusteht."[7]

Anschließend stellt er die Frage, ob solche Befugnisse nicht wenigstens stillschweigend durch den Vertrag gewährt worden sind und führt dazu aus:

> "In der Tat stimmen Lehre und Rechtsprechung darin überein, daß die von einem völkerrechtlichen Vertrag aufgestellten

---

1) Vgl. dazu auch die Darstellung bei de Visscher, Interpretation (1963), S. 155 f., der eine gewisse Parallelität dieser Ausführungen mit der ebenfalls auf die Ziele abstellenden Argumentation des IGH im Gutachten vom 11.4.1949 (Vgl. oben S. 119 f.) gegeben sieht.
2) Siehe oben S. 131 ff.
3) Ebenso Nicolaysen in Europarecht 1966, S. 135 f.; vgl. auch Mertens de Wilmars in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 674
4) RS 7/56 und 37/57 in EuGH Rechtspr. Bd. 3, S. 83 ff., S. 122 ff.
5) Vgl. Bernhardt, Auslegung (1963), S. 105; Pescatore in KSE Bd. 1 (1965), S. 532 Anm. 22
6) RS 20/59 und 25/59 in EuGH Rechtspr. Bd. 6, S. 681 ff. und 743 ff.
7) EuGH a.a.O., S. 708 und 781

Vorschriften zugleich diejenigen Rechtssätze in sich schließen, ohne welche sie nicht sinnvoll und vernünftig angewendet werden können."[1]

Bei der Anwendung dieses Grundsatzes auf den ihm unterbreiteten Fall lehnt der Gerichtshof jedoch die Anerkennung einer stillschweigenden Rechtsetzungsbefugnis der Hohen Behörde auf dem Gebiet des Transportwesens ab, da eine solche für die sinnvolle und vernünftige Anwendung weder des Art. 70 EGKSV noch anderer Vertragsbestimmungen erforderlich seien, weil der Hohen Behörde insofern andere Handlungsmittel in ausreichendem Maße zur Verfügung stünden. Eine Einschränkung der grundsätzlichen Anerkennung implizierter Befugnisse im Gemeinschaftsrecht kann daraus aber nicht entnommen werden[2], zumal auch hier die Ausklammerung der Zielkompetenzen unterblieb.

Die Rechtsprechung des EuGH macht deutlich, daß sich der Gerichtshof nur sehr allgemein auf die Lehre von den stillschweigenden Befugnissen bezieht, ohne die methodischen Grundlagen und den Umfang ihrer Anerkennung im Gemeinschaftsrecht grundlegend zu klären. Das hat zu Versuchen insbesondere von französischer Seite geführt, die Darlegungen des Gerichtshofes nur als Allusion an den Auslegungsgrundsatz des "effet utile" zu deuten, dessen Anwendung eben noch innerhalb des Wortlauts der Vertragsbestimmungen erfolgt[3]. Gleichwohl kann die unvoreingenommene Würdigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht leugnen, daß er über die sich im Rahmen des Wortlauts der Vorschriften haltende Interpretation hinausgeht und somit stillschweigende Befugnisse anerkennt oder doch ihre Anerkennung grundsätzlich für möglich hält.

Aber nicht nur die rechtstheoretische Klarheit der Entscheidungen läßt zu wünschen übrig; zugleich wird erkennbar, daß die Herleitung stillschweigender Befugnisse in der Praxis die vertraglich geregelte Zuständigkeitsordnung nur dann nicht ge-

1) EuGH a.a.O., S. 708 und 781
2) A.A. Lagrange in Rev.dr.publ. 1961, S. 47 f.; Mertens de Wilmars in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 674; Detter, International Organizations (1965), S. 33 f.
3) Pescatore in KSE Bd. 1 (1965), S. 532; de Visscher in Riv. Dir.Int. Bd. 41 (1958), S. 184 f.; ders., Interpretation (1963), S. 155 f. spricht in diesem Zusammenhang allerdings (ungenau) von -durch den Wortlaut gedeckten- pouvoirs implicites; vgl. auch Lagrange, a.a.O., S. 44 ff.; Zemanek in ZaöRVR Bd. 24 (1964), S. 456

fährdet, wenn die Voraussetzung und der Umfang ihrer Anerkennung im Gemeinschaftsrecht genau definiert sind.

B Die Auffassungen im Schrifttum

Die Anerkennung stillschweigender Befugnisse im Gemeinschaftsrecht unabhängig von den Voraussetzungen der Lückenklauseln wird im Schrifttum von der h.M. abgelehnt[1].
Eine Mindermeinung möchte ihre Anerkennung zwar zulassen, meistens jedoch ohne dafür eine über allgemeine Bemerkungen hinausgehende Begründung zu geben und ohne dabei auf organisationsrechtliche Befugnisse einzugehen.
Die klarsten Ausführungen finden sich noch bei Nicolaysen[2], der unter der implied-powers-doctrine im eigentlichen Sinn die Lehre versteht, nach der stillschweigende Zuständigkeiten "... überall dort bestehen, wo die vollständige und wirksame Anwendung einer ausdrücklich eingeräumten Kompetenz es erfordert."[3]
Da die Lückenklauseln der Verträge demgegenüber bei der Anerkennung der Befugnisse an die Gemeinschaftsziele anknüpfen, fehle es an einer Übereinstimmung der implied-powers-Lehre und dem Regelungsgegenstand der Lückenklauseln. Demzufolge könnten letztere die Anerkennung der implied powers im Gemeinschaftsrecht auch nicht ausschließen[4].
Wenn bei dieser Betrachtungsweise die Anwendbarkeit der Lückenklauseln auf organisationsrechtliche Befugnisse auch ungeklärt bleibt und zudem der sachliche Bereich der implied-powers-Doctrine zu eng gesehen wird[5], so unterstützt der Gedankengang Nicolaysens doch die hier entwickelten Darlegungen, nach denen implizierte Befugnisse in beschränktem Maß im Gemeinschaftsrecht anzuerkennen sind.

Die sonstigen Autoren, die für eine Zulassung implizierter Befugnisse plädieren, verweisen meistens nur auf das FEDECHAR-Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 29.11. 1956[6]. So möchte

---

1) Vgl. die Zitate oben S. 103 Anm. 2
2) In Europarecht 1966, S. 129 ff.
3) Nicolaysen, a.a.O., S. 132
4) Nicolaysen, a.a.O., S. 135 f.; im Anschluß an ihn ähnlich Gericke Art. 235 EWGV (1970), S. 110 ff., 116
5) Wie oben S. 105 ff. gezeigt wurde, sind Gegenstand der implied-powers-Lehre auch die Zielkompetenzen
6) EuGH Rechtspr. Bd. 2, S. 297 ff., 312

Daig[1] unter Berufung auf den EuGH ein "Prinzip der 'necessarily implied powers'" im Gemeinschaftsrecht anwenden, wonach auch nicht ausdrücklich vorgesehene Befugnisse anerkannt werden können[2]. Dabei sieht er das entscheidende Abgrenzungskriterium zwischen den implied powers und der Regelung des Art. 235 EWGV darin, "ob es sich um die Inanspruchnahme einer neuen oder die bloße Fortentwicklung einer vorhandenen Befugnis handelt; letztlich handelt es sich also um ein Identitätsproblem."[3] Ophüls[4] betrachtet es schon 1961 als "anerkanntes Recht, daß den Organen der Gemeinschaft außer den ihr ausdrücklich verliehenen Befugnissen auch implied powers zustehen, wie sie das amerikanische Verfassungsrecht für die Organe des amerikanischen Bundesstaates entwickelt hat... "[5] In starker Anlehnung an die Formulierung des EuGH stellt Mertens de Wilmars[6] den Grundsatz auf, "dat de bij de verdragen vastgestelde regelen mede die normen omvatten zonder dewelke de verdragsregelen hetzij geen zin zouden hebben hetzij niet voor redelijke en doeltreffende toepassing vatbaar zouden zijn. De gemeenschappelijke overheid bezit niet alleen de bevoegdheiden die haar iutdrukkelijk door een verdragsbepaling zijn toegekend maar ook de daarmede verbandhoudende implicite powers..."[7] Subsidiärbefugnisse, die zur vollständigen Ausübung expliziter Kompetenzen unerläßlich sind, sind nach der Auffassung von

---

1) In Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 2 zu Art. 145 EWGV (1959)
2) So Daig auch schon in AöR Bd. 83 (1958), S. 152 f.; ders. in JZ 1958, S. 238; siehe auch Daig in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 10 zu Art. 155 EWGV (1959) und in Berichte, Bd. 2 (1958), S. 123
3) Daig in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 2 zu Art. 145 EWGV und in Arch.öff.R. a.a.O.
4) In Festgabe für Müller-Armack (1961), S. 290 unter Hinweis auf EuGH Rechtspr. Bd. 2, S. 312
5) Vgl. auch Ophüls in NJW 1963, S. 1699 und 1964, S. 968
6) In Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 674
7) Übersetzung: "... daß die vertraglichen Regelungen die Normen mitumfassen, ohne welche die Vertragsregelungen weder Sinn hätten noch in sinnvoller und zweckmäßiger Weise anwendbar wären. Die gemeinschaftliche Behörde besitzt nicht nur die Befugnisse, die ihr durch eine Vertragsbestimmung ausdrücklich zuerkannt sind, sondern auch die damit verbundenen implied powers..."

Ferrari Bravo-Giardina[1] auch ohne das Verfahren des Art. 235 EWGV anzuerkennen; Zielkompetenzen sollen indessen nur in Anwendung der Lückenklauseln hergeleitet werden können.[2]

Wie aus den bisherigen Darlegungen zu entnehmen ist, erörtert das europäische Schrifttum die Anerkennung stillschweigender Befugnisse im Gemeinschaftsrecht wenig differenziert und unkritisch. Entweder wird ihre Anerkennung pauschal bejaht, meist nur unter Hinweis auf die ohnehin nicht sehr klaren Ausführungen des EuGH und ohne eine Abgrenzung vom Regelungsgegenstand der vertraglichen Lückenklauseln zu versuchen, oder man hält jegliche stillschweigenden Befugnisse durch die Art. 235 EWGV, 203 EAGV und 95 I EGKSV für ausgeschlossen. Nachdem nachgewiesen wurde, daß implizierte Befugnisse im engen Sinn auch außerhalb dieser Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht anerkannt werden können, bedarf es noch der genauen Klärung von Voraussetzungen und Umfang der Anerkennung, um der Gefahr einer unzulässigen Veränderung der gemeinschaftlichen Zuständigkeitsordnung zu begegnen.

---

1) In Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. 5 zu Art. 235 EWGV, Bd. 3 (1965), S. 1705

2) Nur unter Hinweis auf der FEDECHAR-Urteil bejahen die Anerkennung implizierter Befugnisse im Gemeinschaftsrecht noch: von der Heydte in Die Friedenswarte Bd. 54 (1957/58), S. 13; Alder, Befugnisse (1962), S. 124 als Rechtfertigung von Richtlinienbefugnissen des Rates zur Verwirklichung der ihm durch Art. 145 EWGV zugewiesenen Koordinierungsaufgaben; auf S. 128 grenzt Alder die implied powers von Art. 235 EWGV folgendermaßen ab: "Während also dort (Art. 235 EWGV) die Kompetenz zum Handeln im Rahmen der Schließung von Vertragslücken erst geschaffen wird, ist sie hier (bei den implied powers), bloß im Wege der Auslegung abgeleitet, als formell bereits bestehend zu betrachten."; Buerstedde, Ministerrat (1964), S. 126 Anm. 2; Much, EGKS (1964), S. 103 f.; Brunner in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 1 b zu Art. 288 EWGV (1966) in bezug auf völkerrechtliche "necessarily implied powers"; Pescatore in KSE Bd. 1 (1965), S. 532 hält zwar die Anerkennung implizierter Befugnisse auf Grund der Struktur der EGKS für verboten, bejaht aber "que les règles écrites impliquent les normes sans le concours desquelles elles seraient condamnées à rester inefficaces."

§ 6 DEFINITION DER IM GEMEINSCHAFTSRECHT ANZUERKENNDEN IMPLIZIERTEN BEFUGNISSE

Die vertraglich vorgesehene Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten sowie unter den Gemeinschaftsorganen erfordern eine genaue und unschwer nachvollziehbare begriffliche Eingrenzung der Hilfskompetenzen, die zulässigerweise im Gemeinschaftsrecht anerkannt werden können.
Das Bemühen um eine solche Definition hat von der Grundlage der implizierten Befugnisse in dem durch die expliziten Kompetenzzuweisungen ausgedrückten Willen der Vertragsparteien auszugehen. Mit den Befugniszuweisungen haben die Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht, daß sie im Bereich der einzelnen Ermächtigungen eine konkrete Zielsetzung verwirklichen wollen[1].

A Implizierte Befugnisse als Bedingung der Kompetenzausübung

Dieser Wille enthält notwendigerweise die Vorstellung, daß die zugewiesenen Befugnisse überhaupt zur Ausübung gelangen können. Alles zur Ausübung der Kompetenzen als solcher Notwendige muß deshalb als mitgewährt angesehen werden. Ist die Kompetenz imperfekt in der Weise, daß eine conditio sine qua non ihrer Ausübung fehlt, so ist diese Bedingung als selbstverständlich und stillschweigend mitgewährt zu betrachten. Ist z.B. der zum Erlaß verwaltungsmäßiger Maßnahmen unentbehrliche Apparat nicht vorgesehen, wäre die Ausübung derartiger Kompetenzen nicht möglich; die Befugnis zu seiner Einrichtung und inneren Ausgestaltung muß daher als mitgewährt angesehen werden.

B Implizierte Befugnisse als erforderliche Hilfsmittel

Darin erschöpft sich die Anerkennung implizierter Befugnisse nicht. Die der Zuweisung zugrundeliegende Absicht der Vertragsparteien, daß mit der Ausübung der Kompetenz ein bestimmter

---

1) Vgl. oben S. 126 f. und 134 ff.

Zweck erreicht werden soll, beinhaltet notwendigerweise die Vorstellung, daß mit den übertragenen Befugnissen die Zweckerreichung überhaupt möglich ist. In der Praxis zeigt sich jedoch mitunter, daß die vom Normgeber verfolgten Zwecke mit den gewährten Handlungsmitteln nicht verwirklicht werden können. In diesen Fällen unzureichender Kompetenzgewährung werden ergänzende Befugnisse auf Grund dessen anerkannt, daß die für die vom Normgeber beabsichtigte Zweckerreichung erforderlichen Mittel auf Grund des Willens des Normgebers als stillschweigend mitgewährt angesehen werden können. Damit ist zugleich zum Ausdruck gebracht, daß die Anerkennung implizierter Befugnisse auf das Maß der Erforderlichkeit beschränkt ist: Jede Befugnis, die nicht zur Verwirklichung der Zwecke ausdrücklicher Kompetenzzuweisungen erforderlich ist, kann nicht als impliziert anerkannt werden.

I Der Begriff der Erforderlichkeit in den Vertragsbestimmungen

Der Begriff der Erforderlichkeit wird in den vertraglichen Lückenklauseln verwendet, in denen die Anerkennung der durch die Ziele des Gemeinsamen Marktes implizierten Befugnisse geregelt ist. In den Art. 235 EWGV, 203 EAGV und 95 I EGKSV wird die Inanspruchnahme vertraglich nicht vorgesehener Befugnisse davon abhängig gemacht, daß sie zur Verwirklichung eines der Gemeinschaftsziele erforderlich sind. Versuche, die Voraussetzungen dieses Begriffs näher zu klären, sind im europarechtlichen Schrifttum bisher nur vereinzelt unternommen worden[1]. Ein Vorgehen nach Art.235 EWGV ist nach der Auffassung von Gericke[2] dann erforderlich, wenn eine Diskrepanz zwischen den Gemeinschaftszielen und dem tatsächlichen Stand ihrer Verwirklichung festzustellen ist. Hierbei sei es gleich, weshalb diese Diskrepanz bestehe: Es könne nicht darauf ankommen, ob die Mitgliedstaaten durch außer-EWG-vertragliche Vereinbarungen untereinander die Diskrepanz hätten beseitigen können, dies aber unterlassen haben. Daß die Mitgliedstaaten eine solche Möglichkeit nicht hatten, sei nicht Anwendungsvoraussetzung des Art. 235 EWGV[3].

1) Eine Äußerung des EuGH dazu liegt noch nicht vor.
2) Art. 235 EWGV (1970), S. 44 ff.; vgl. auch S. 46 und 53.
3) A.A. z.B. Ehring in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 1 zu Art. 235 EWGV (1967); Merkel, Rechtsetzungsverfahren (1964), S. 86

Everling[1] bezeichnet "als 'erforderlich' zur Erreichung der Vertragsziele.... nur solche Regelungen ...., die der Abrundung und Effektuierung der den Organen nach dem Vertrag bereits zustehenden Befugnisse dienen." Allgemeiner formuliert hingegen Ehring[2], daß "ein Tätigwerden der Gemeinschaften erforderlich (ist), wenn es sich als n o t w e n d i g erweist, daß die E u r o p ä i s c h e W i r t s c h a f t s g e m e i n s c h a f t ..... d u r c h i h r e O r g a n e ö f f e n t l i c h e G e w a l t[3] ausüben kann, damit die ihr gesetzten Ziele erreicht werden". Nach Wohlfarth[4] ist schließlich die Beurteilung der Erforderlichkeit ganz in das Ermessen der beteiligten Organe gestellt[5].

Außer in den Lückenklauseln werden der Begriff der Erforderlichkeit bzw. seine Abwandlungen[6] noch in einer Vielzahl von Bestimmungen[7] über die verschiedenen Materien gemeinschaftlicher Zuständigkeiten verwendet. In diesen Regelungen wird mit dem Terminus keine grundsätzlich festgelegte Zweck-Mittel-Beziehung bezeichnet, sondern den Gemeinschaftsorganen ein Beurteilungsspielraum eingeräumt. Für die Durchführung der Beurteilung sind i.d.R. noch in den einzelnen Vorschriften konkretisierende Erläuterungen dafür gegeben, in welcher Hinsicht die einzelnen Maßnahmen erforderlich sind. Aus diesen Vorschriften läßt sich somit kein Hinweis darauf entnehmen, wie der Begriff der Erforderlichkeit bei der Anerkennung stillschweigender Befugnisse zu interpretieren ist.

Die Bedeutung der Voraussetzungen dieses Begriffs hat sich aber bereits bei der "loose" oder "strict" Interpretation der amerikanischen sweeping clause gezeigt. Für die unterschiedliche

---

1) Koordinierung (1964), S. 23
2) In Groeben-Boeckh, a.a.O.
3) Sperrungen von Ehring
4) In Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, EWG-Kom. (1960), Anm. 4 zu Art. 235 EWGV
5) Interessanterweise hat sich auch die deutsche Literatur noch nicht mit diesem Problem befaßt, obwohl nach Art. 72 II Ziff.3 GG der Bund die Befugnis zur Gesetzgebung bei den konkurrierenden Zuständigkeiten nur dann hat, wenn "die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit" eine bundesgesetzliche Regelung "erfordert". Vielmehr hat man sich ausschließlich mit der Justizabilität dieser Norm beschäftigt - vgl. z.B. Gruson, Bedürfniskompetenz (1967), S. 53 ff.
6) Erforderlich: z.B. in Art.101 II Satz 1 EWGV; Erfordernis: z.B. in Art.87 II lit.b EWGV und 69 § 1 EGKSV; erfordern: z.B. in Art.65 § 2 b EGKSV; erforderlichenfalls: z.B. in Art.234 EWGV und 58 § 1 I EGKSV
7) Außer den in Anm.1 genannten Bestimmungen siehe auch die Art.3 lit.h,21 II, 27, 37 IV, 46 II, 49, 68 I, 69, 79 III 2, 80 II 2,

Auslegung der sweeping clause waren dabei überwiegend die politischen Motivationen einer bundesfreundlichen oder föderalistischen Einstellung maßgebend gewesen.[1]
Dementsprechend wird bei den im Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat befindlichen, auf progressive Integration angelegten Europäischen Gemeinschaften [2] eine dynamische Interpretation[3], welche den bundesstaatlichen Charakter der Gemeinschaften betont, in weiterem Maße ergänzende Gemeinschaftsbefugnisse anerkennen wollen als eine Interpretation, die mehr staatenbündische Elemente hervorhebt.

II Erforderlichkeit in bezug auf die Verwirklichung des Normzwecks

Die Interpretation des Begriffs der Erforderlichkeit ist im Grunde dadurch bestimmt, in welchem Maße die Verwirklichung des Normzwecks für wünschenswert erachtet wird. Hierbei kann es aber nicht auf die subjektiven Vorstellungen des Textinterpreten ankommen, sondern nur auf den in den Verträgen zum Ausdruck kommenden Willen der Vertragsparteien. Möglicherweise muß aus der beschränkten Zuweisung der Handlungsmittel geschlossen werden, daß der Normgeber eben nur die in dieser Weise beschränkte Verwirklichung des Normzweckes beabsichtigte. Eine solche Vermutung läge dann besonders nahe, wenn die Gemeinschaftsverträge im Zweifel grundsätzlich zu ungunsten der übernationalen Befugnisse auszulegen wären.
Zu einer solchen Interpretation zwingt jedoch nicht die klassische Auslegungsregel, nach der völkerrechtliche Abkommen stets restriktiv auszulegen sind. War dieser Grundsatz schon im Recht der sonstigen internationalen Organisationen nur noch in beschränktem Maße anwendbar[4], so ist seine Anwendung auf

---

Fortsetzung der Anm. 7 S. 154:82, 89, II 2, 93 I 2, 103 III, 104, 105 II, 108 II lit.c, 109 I, 111 I, 112 I, 113 III, 115, 127, 132 III, 134, 202, 204, 208, 213, 218, 220, 223 I lit.b, 226 II und III, 237, 238, 245, 246 III EWGV; Art. 46 III Ziff.5, 47 I, 48 III und IV, 49 I, 51 § 1, 52 I, 53 I lit.a und II, 59 § 1 I und § 3 III, 61 I lit.b und c, 63 § 1, 65 § 3, 66 § 4 und 5 III, 68 § 2, 70 I, 73 II, 75, 76, 80 EGKSV

1) Vgl.oben S. 106 ff.
2) Vgl. die Präambeln des EWGV und EGKSV; siehe dazu Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 133 f.
3) Für eine solche Interpretation treten ein: Ungerer, Regime institutionnel (1960), S. 285; Ophüls in Festgabe für Müller-Armack (1961), S. 288 f.; ders. in NJW 1967, S. 1699; Merkel, Rechtsetzungsverfahren (1964), S. 105; Monaco in KSE Bd. 1 (1965), S. 117 ff.; Ehle, Prozeßrecht (1966), Anm. 26 zu Art. 164 EWGV
4) Vgl. oben S. 124 ff.

die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften erst recht ausgeschlossen[1,2].

Bei der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Vertragsparteien den Gemeinschaftsorganen nur in begrenztem Umfang Befugnisse übertragen haben. Wie das Spannungsverhältnis zwischen dem Bestreben zur Erreichung eines bestimmten Zwecks und dem Prinzip der enumerativen Attribution[3] zu lösen ist, kann hier nur grundsätzlich und richtlinienmäßig dargestellt werden; im Einzelfall bedarf es der weiteren Konkretisierung durch die Auslegung der maßgeblichen Kompetenznorm unter Zuhilfenahme der anerkannten Interpretationsmittel[4].

1 Materielle Hilfskompetenzen

Die Verträge haben den Gemeinschaftsorganen für die einzelnen Materien in unterschiedlichem Maße Befugnisse zur Regelung der Probleme der einzelnen Sachbereiche übertragen. Für die Sachbereiche Zölle, Landwirtschaft oder Verkehr haben die Organe sehr viel weitergehende Befugnisse als z.B. für die Rechtsangleichung oder Währungspolitik. Dieser unterschiedliche Integrationsgrad wird für die Auslegung des Begriffs der Erforderlichkeit materieller Hilfsbefugnisse von Bedeutung sein. Danach ist z.B. ausgeschlossen, für die mit den Art. 67 ff. EWGV angestrebte Verwirklichung des freien Kapitalverkehrs eine stillschweigende Verordnungsbefugnis der Gemeinschaft anzuerkennen, da sich hier die Mitgliedstaaten gemäß Art. 69 EWGV die Wahl der Form und der Mittel zur Liberalisierung selbst vorbehalten haben.

---

1) Jaenicke in ZaöRVR Bd. 14 (1951/52), S. 729 ff.; Mosler in ZaöRVR Bd. 17 (1956/57), S. 416; Daig, Kartelle (1957), S. 15 f.; Constantinesco, Rapports (1957), S. 217 f.; Ophüls in Festgabe für Müller-Armack (1961), S. 288 f.; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 135; de Visscher, Interpretation (1963), S. 153 ff.; Möller, Verordnung (1967), S. 5 f.

2) Mit der Gründung der Gemeinschaften ist heute unübersehbar neben die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten diejenige der supranationalen Behörden getreten, so daß schon der Ausgangspunkt des restriktiven Auslegungsprinzips, die Erhaltung der unbeschränkten Souveränität der Staaten, keine Anerkennung mehr finden kann.

3) Vgl. oben S. 100 ff.

4) Vgl. oben S. 70 f.

Daraus läßt sich für den Bereich der materiellen Rechtsakte der Grundsatz ableiten, daß nicht solche stillschweigenden Befugnisse anerkannt werden können, die ihrer Natur nach weitergehend sind als die vertraglich ausdrücklich zugewiesenen[1]. Sind nur Empfehlungen vorgesehen, können nicht stillschweigende Befugnisse zum Erlaß von Verordnungen oder Richtlinien für erforderlich gehalten werden; sind nur Richtlinienbefugnisse gewährt, ist die Annahme impliziter Verordnungsbefugnisse ausgeschlossen. Andererseits kann sich bei der Regelung eines bestimmten Sachbereichs z.B. durch Verordnung ergeben, daß eine vernünftige und dem Zweck der Kompetenzzuweisung entsprechende Ausübung der Befugnis nur in Verbindung mit der Regelung eines annexen Sachbereichs möglich ist[2].

2 Organisatorische Hilfskompetenzen

Für den hier interessierenden organisationsrechtlichen Bereich kann sich zeigen, daß materielle Befugnisse z.B. zum Erlaß von Verordnungen aber auch die Befugnisse zur Durchführung von Untersuchungen, Anfertigung von Analysen etc. nur unter besondere institutionellen Voraussetzungen zweckmäßig ausgeübt werden können, die gewährten organisatorischen Möglichkeiten aber für eine sinnvolle und zweckdienliche Ausübung der materiellen Befugnisse nicht ausreichend sind. Dabei kann sich der Umfang der institutionellen Erfordernisse möglicherweise auch erst aus der Fülle der zugewiesenen materiellen Befugnisse ergeben. So ist z.B. der Rat auf Grund seiner institutionellen Struktur nicht selbst in der Lage, die ihm durch die Verträge übertragenen Rechtsetzungsbefugnisse ohne Vorbereitung durch Hilfsorgane sachgerecht auszuüben. Infolge der fortschreitenden Integration der nationalen Agrarmärkte war es auch dem vertraglich vorgesehenen Hilfsorgan des Rates, dem AStV, schon bald nicht mehr möglich,

---

1) So auch Mertens de Wilmars in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 674

2) Enger hingegen Schumacher in AWD-BB 1970, S. 541, der im Gemeinschaftsrecht den Satz von den implied powers nur insoweit für anwendbar hält, "als von dem Wortlaut einer Kompetenz auf ihren Umfang", nicht aber auf andere Kompetenzen geschlossen wird; zudem ist seiner Ansicht nach (S. 543) auch die Anwendung der Lückenklauseln auf nur schwach integrierte Sachgebiete zur Inanspruchnahme weitergehender Kompetenzen ausgeschlossen; zur Frage ob(wenigstens) Art. 235 EWGV anwendbar ist, wenn für die Regelung der in einzelnen Kompetenzvorschriften (die z.B. nur zum Erlaß von Richtlinien ermächtige genannten Sachbereiche andere weitergehende Handlungsmittel (z.B. Verordnungen) benutzt werden sollen, vgl. Gericke, Art. 235 EWGV (1970), S. 64, 67 ff., 72 und Meibom in NJW 1968, S. 2166 f.

die vorbereitenden Arbeiten für die dem Rat nach den Art. 38 ff. EWGV obliegende Rechtsetzung im landwirtschaftlichen Bereich ausreichend durchzuführen. Ohne die Einsetzung des Sonderausschusses Landwirtschaft[1] wäre die zweckentsprechende Ausübung der Agrarkompetenzen beeinträchtigt gewesen.

Die Zulässigkeit, stillschweigende organisationsrechtliche Befugnisse in derartigen Fällen anzuerkennen, bemißt sich nach ihrer Vereinbarkeit mit dem für materielle ebenso wie organisationsrechtliche Befugnisse geltenden[2] Prinzip der enumerativen Attribution. Die Einzelzuweisung der organisationsrechtlichen Befugnisse erklärt sich aus der Bedeutung, die von den Vertragsparteien der organisatorischen Ausgestaltung der Gemeinschaften in Bezug auf die Ausübung der übertragenen Hoheitsrechte zugemessen wurde. Die Anerkennung stillschweigender organisationsrechtlicher Befugnisse kann deshalb nur zulässig sein, soweit dadurch die materielle Kompetenzausübung nicht entgegen der Absicht der Vertragsparteien verändert wird. Als eine solche Absicht kann nicht ein Wille der Vertragsparteien angenommen werden, gerade mit der Verweigerung institutioneller Mittel die Ausübung der materiellen Kompetenzen beschränken zu wollen. Hiergegen spricht, daß dann die Einschränkung der materiellen Kompetenzzuweisungen der naheliegendere Weg gewesen wäre. Andererseits kann auch nicht vermutet werden, daß sich die Vertragsparteien vorbehalten wollten, durch zusätzliche völkerrechtliche Vereinbarungen die organisationsrechtlichen Maßnahmen selbst zu treffen, ohne die die zweckentsprechende Ausübung der materiellen Kompetenzen beeinträchtigt wäre; die materiellen Kompetenzzuweisungen sollten die Gemeinschaftsorgane vielmehr zu eigenständigem Handeln ermächtigen.

Die Grenze für die Anerkennung stillschweigender organisationsrechtlicher Befugnisse ist auf Grund des Prinzips der enumerativen Attribution somit erst dort zu sehen, wo die Hilfskompetenzen nicht mehr der Verwirklichung der materiellen Kompetenzen, sondern anderen Zwecken dienen. Dies wäre z.B. gegeben, wenn die Inanspruchnahme einer Befugnis zur Ausschußeinsetzung nur darauf abzielt, den Einfluß der Mitgliedstaaten auf eine von der Kommission nach dem Vertrag allein auszuübende und auch sachgerecht ausübbare Kompetenz zu verstärken.

1) Siehe Anhang IV A Ziff. 2 und vgl. unten S. 215
2) Vgl. oben S. 66 f. und 100 ff.

Der Begriff der Erforderlichkeit ist also in bezug auf die Anerkennung organisationsrechtlicher Hilfskompetenzen einer weiteren Interpretation zugänglich, als dies für den Bereich der materiellen Rechtsetzung möglich war. Als erforderlich können die organisatorischen Hilfsbefugnisse bezeichnet werden, die eine sinnvolle, den mit den materiellen Kompetenzzuweisungen verfolgten Zwecken f ö r d e r l i c h e Ausübung der materiellen Kompetenzen ermöglichen.

Als Anhaltspunkt für die Erforderlichkeit können zudem bereits vom Normgeber getroffene institutionelle Regelungen herangezogen werden. Aus ihnen kann ein Hinweis darauf entnommen werden, welche Regelung der Normgeber getroffen hätte, wenn er die Unzulänglichkeit der zur Verfügung gestellten Mittel vorhergesehen hätte. Durch eine derartige hypothetische Überlegung ist festzustellen, auf welche Gegenstände sich die anzuerkennenden implizierten Befugnisse erstrecken. Sind zur vorbereitenden Unterstützung der Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane bereits in den Verträgen Ausschüsse eingesetzt worden, so kann sich daraus ergeben, daß bei Unzulänglichkeit dieser Gremien die Organe befugt sein können, weitere Ausschüsse einzusetzen. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß diese Erwägungen nur Anhaltspunkt für die Wahl der zuzuerkennenden Mittel sein können; aus dem Fehlen mit den erforderlichen Mitteln vergleichbarer Regelungen in den Verträgen ist hingegen nicht auf die Unzulässigkeit weiterer organisatorischer Befugnisse zu schließen.

Eine unbeschränkte Autonomie der Gemeinschaftsorgane im organisationsrechtlichen Bereich besteht somit nicht. Kommen nach den entwickelten Kriterien jedoch mehrere Hilfsbefugnisse in gleicher Weise als erforderlich in Betracht, so bleibt die Entscheidung über die Wahl des Mittels letztlich in das Ermessen des mit der ausdrücklichen Kompetenzzuweisung zum Tätigwerden verpflichteten Organs gestellt. In Bezug auf einen derartigen Ermessensspielraum in organisationsrechtlichen Fragen mag es deshalb auch zulässig erscheinen, von einer "Autonomie" oder einem "Selbstbestimmungsrecht" bzw. "Selbstverwaltungsrecht" der zuständigen Gemeinschaftsorgane zu sprechen[1]. Diese

1) Vgl. oben S. 68 f.

ist aber immer von der Voraussetzung abhängig, daß das Erfordernis zur Anerkennung von Hilfsbefugnissen bejaht worden ist.

III Definition

Nach diesen Grundsätzen können für den organisationsrechtlichen Bereich die erforderlichen und damit stillschweigend implizierten Befugnisse in der Weise definiert werden, daß sie

> einer zweckentsprechenden Verwirklichung der von einer oder mehreren Kompetenznormen verfolgten Ziele förderlich sind, wobei sich ihre Anerkennung an bereits getroffenen institutionellen Regelungen ausrichten soll.

FÜNFTES KAPITEL : DIE VEREINBARKEIT DER EINSETZUNG VON AUSSCHÜSSEN MIT DEN ALLGEMEINEN VERTRAGSGRUNDSÄTZEN

Als Ergebnis der bisherigen Untersuchungen konnte festgestellt werden, daß im organisationsrechtlichen Bereich die Anerkennung implizierter Gemeinschaftsbefugnisse außerhalb der Lückenklauseln möglich ist. Zur Beantwortung der Frage, ob implizierte Befugnisse auch zur Einsetzung von Ausschüssen in Anspruch genommen werden können, bedarf es jedoch noch der Klärung, ob nicht die vereinzelte Regelung von Ausschüssen in den Verträgen die Einsetzung weiterer Ausschüsse verbietet. Ein weiteres Argument dagegen könnte sich aus der strengen Zuständigkeitsverteilung ergeben, die zwischen den gemeinschaftlichen Hauptorganen in den Verträgen getroffen worden ist und woraus möglicherweise ein Verbot zu entnehmen ist, auf dritte, erst einzusetzende Hilfsorgane Zuständigkeiten, insbesondere Hoheitsbefugnisse zu übertragen.
Diese, der Untersuchung der einzelnen Vertragsbestimmungen als mögliche Grundlage stillschweigender Organisationsbefugnisse voranzustellende Betrachtung wird sich um die Interpretation der Vertragsbestimmungen unter Berücksichtigung ihres logischen Zusammenhangs und ihrer systematischen Stellung im Vertragsganzen bemühen müssen[1]. Hierbei ermöglicht die sachliche und funktionelle Nähe der Gemeinschaftsverträge, zur systematischen Interpretation auch auf die anderen Verträge zurückzugreifen[2].

§ 1 NUMERUS CLAUSUS DER HILFSORGANE

Die Vertragsparteien haben in den Verträgen nur vereinzelt Regelungen getroffen[3], die sich wörtlich und unmittelbar über

---

1) Vgl. zur systematischen Interpretation oben S. 70
2) Tomuschat, Vorabentscheidung (1964), S. 17; Wolff in MSE Bd. 1 (1965), S. 194 mit weiteren Nachweisen; vgl. auch das Urteil des EuGH vom 15.7.1960 -Verbundene Rechtssachen 27/59 und 39/59- in Rechtspr. Bd. 6, S. 819 ff., 849
3) Siehe oben S. 3 f.

die Einsetzung von Ausschüssen äußern. Das kann darauf hindeuten, daß die Vertragsparteien die Einsetzung weiterer Ausschüsse ausschließen wollten. Diese Überlegung unterstellt, daß die Vertragsparteien mit der vereinzelten Einsetzung von Ausschüssen zugleich eine Aussage treffen wollten über die Zulässigkeit der Einsetzung weiterer Hilfsorgane. Dafür ergibt sich jedoch kein Anhaltspunkt.

Die Annahme eines numerus clausus der gemeinschaftlichen Hilfsorgane setzt voraus, daß die Vertragsparteien bei den vertraglichen Regelungen zwar die Einsetzung weiterer Ausschüsse oder eine grundsätzliche Ermächtigung zur Einsetzung von Hilfsorganen in Betracht gezogen, aber bewußt abgelehnt haben[1] und daß ein solcher Parteiwille auch heute noch für die Vertragsauslegung maßgeblich ist[2].

Ein Wille der Mitgliedstaaten zur Beschränkung auf die in den Verträgen genannten Hilfsorgane läßt sich aber weder auf Grund der verfügbaren vorbereitenden Arbeiten noch auf Grund der Regierungsbegründungen feststellen. Die vertraglichen Ausschüsse wurden für die Fälle eingesetzt, in denen ein entsprechendes Bedürfnis für besondere sachverständige Beratung -z.B. beim Verkehrsausschuß nach Art. 83 EWGV- oder eine breitere Legitimierung der Gemeinschaftsentscheidungen -z.B. beim Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG und EAG und dem Beratenden Ausschuß der EGKS- schon bei Vertragsabschluß als wesentlich angesehen wurde. Nicht erkennbar ist jedoch, daß die Vertragsparteien auch für den Fall, daß sich in der Folgezeit ein Bedürfnis für die Einsetzung weiterer Ausschüsse herausstellen sollte, eine Beschränkung der Gemeinschaftsausschüsse auf die vertraglich eingesetzten bezweckten. Die Absicht, die Einsetzung weiterer Ausschüsse auszuschließen, kann den vertraglichen Bestimmungen über die einzelnen Ausschüsse nicht entnommen werden. Andererseits kommt in diesen Regelungen aber auch nicht zum Ausdruck, daß weitere Ausschußeinsetzungen grundsätzlich zulässig sind[3].

---

1) Nur unter diesen Voraussetzungen wäre hier ein derartiger Umkehrschluß aus den vertraglichen Ausschußeinsetzungen zulässig; vgl. allgemein zu den Voraussetzungen des Umkehrschlusses Larenz, Methodenlehre (1969),S. 368

2) Dies könnte fraglich sein, wenn die Entwicklung der Gemeinschaften eine "dynamische" Interpretation der Verträge erfordert; vgl. zu ihr die oben S. 155 in Anm. 3 Zitierten

3) Vgl. Erichsen in DÖV 1966, S. 694; Bertram Verwaltungsausschußverfahren(1967),S.77; ders. in C.M.L.Rev.1967/68,S.254

§ 2 DER NUMERUS CLAUSUS DER ZUSTÄNDIGKEITSTRÄGER

Ein weiteres Bedenken gegen die Herleitung von Befugnissen zur Ausschußeinsetzung kann sich daraus ergeben, daß nur die in den einleitenden Bestimmungen der Art. 4 EWGV, 3 EAGV und 7 EGKSV genannten Hauptorgane zur Ausübung der Gemeinschaftsbefugnisse berufen sind, also möglicherweise ein numerus clausus der Zuständigkeitsträger besteht.
Infolge dieses numerus clausus wäre die Anerkennung von Befugnissen zur Einsetzung vertraglich nicht vorgesehener (Hilfs-) Organe unzulässig, sofern die Organe an der Ausübung der Gemeinschaftsbefugnisse irgendwie beteiligt werden sollen.
Gegen diese Argumentation mag zwar das Bedenken vorgebracht werden, daß der numerus clausus der Zuständigkeitsträger nur gegen die Übertragung von Befugnissen auf die Ausschüsse, nicht aber gegen die Einsetzung von Ausschüssen selbst spricht. Der Einwand trennt die Ausschußbefugnisse vom Ausschuß als Institution, woraus sich dann die Unterscheidung der Übertragungsbefugnis von der Befugnis zur Einsetzung des Ausschusses ergibt.
Diese juristische Konstruktion hat aber nur beschränkten praktischen Wert. Die Einsetzung von neuen Organen und die Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen an sie stehen in einem untrennbaren Zusammenhang, da eine Institution ohne Zweckbestimmung, ohne bestimmte Aufgaben und Handlungsmittel (Kompetenzen) nicht existent werden kann. Die Vorstellung einer allein durch den Begriff "Ausschuß" geeinten, ansonsten nicht durch bestimmte Zweckbeziehungen verbundene Personengruppe ist nur eine gedankliche Spielerei.
Die Trennung von Einsetzung und Ermächtigung einer Institution hat nur dann eine -allerdings selbstverständliche- Berechtigung, wenn es sich um ein Mehr an Befugnissen handelt, das einer bereits mit bestimmten Aufgaben eingesetzten und damit schon existenten Einrichtung zugewiesen werden soll. Es ist somit die Übertragung von Befugnissen ohne Einsetzung eines Ausschusses möglich, nicht aber die Einsetzung eines Ausschusses ohne die Zuweisung von Befugnissen.

Daraus resultiert für die Einsetzung von Ausschüssen, daß eine Trennung zwischen Einsetzungs- und Übertragungskompetenz nicht gerechtfertigt ist. Wird die Befugnis zur Einsetzung eines Ausschusses bejaht, so ist damit zugleich und aus demselben Rechtsgrund die Ermächtigung anerkannt, dem einzusetzenden Ausschuß bestimmte Befugnisse zuzuweisen[1]. So bestimmt z.B. Art. 151 II EWGV auch nicht nur, daß der Rat einen Ausschuß aus Vertretern der Mitgliedstaaten einsetzen, sondern daß er auch dessen Aufgaben und Zuständigkeiten bestimmen kann.
Bei der Frage nach der Befugnis zur Einsetzung mit unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen betrauter Ausschüsse sind aber mitunter die gleichen Rechtsgrundsätze heranzuziehen, die auch zur Beurteilung der Zulässigkeit einer Delegation von Befugnissen auf bereits bestehende Ausschüsse anwendbar sind. Ebenso wie der Rat z.B. nicht auf den AStV die Befugnis zur autonomen Vertragsänderung delegieren darf, ist es ihm auch verwehrt, einen Ausschuß mit solchen Befugnissen neu einzusetzen.

Bei der Einsetzung von Ausschüssen sind die in den Verträgen enthaltenen Rechtsgrundsätze aber nicht nur Maßstab für die Übertragungskompetenz, sondern ebenso für die Einsetzungsbefugnis; bei Verstoß gegen diese Grundsätze kann schon die Einsetzungsbefugnis nicht anerkannt werden.

Für die zu untersuchenden Befugnisse zur Einsetzung von vertraglich nicht vorgesehenen Ausschüssen ergibt sich möglicherweise eine Einschränkung aus dem numerus clausus der Zuständigkeitsträger. Es bedarf einer näheren Betrachtung dieses "numerus clausus", um festzustellen, ob und inwieweit die Einsetzung von mit bestimmten Befugnissen betrauten Hilfsorganen mit ihm vereinbar ist[2].

---

1) Reuter Institutions Internationales (1969), S. 233: "En effet la création d'un organe subsidiaire met en cause la licéité des délégations et le respect des structures fondamentales."
2) Diese Frage stellt sich gleichermaßen für die Übertragung von Befugnissen auf Hilfsorgane. Zur Vereinfachung der Darstellung wird deshalb im Folgenden die Zulässigkeit dieser Übertragungen untersucht werden. Die Ergebnisse sind in gleicher Weise auf die Einsetzung von Ausschüssen anwendbar.

A Die grundsätzliche Beschränkung der Zuständigkeitsträger

Die Möglichkeit zur Einsetzung von Ausschüssen und sonstigen Hilfsorganen ist in jeder internationalen Organisation begrenzt durch die verfassungsmäßigen Grundsätze, die bei den einzelnen Organisationen ihre individuelle und unvergleichliche Ausgestaltung in den Gründungsabkommen gefunden haben[1]. Die Untersuchung der Zulässigkeit der Durchbrechung der Zuständigkeitsverteilung durch die Einsetzung von Ausschüssen hat damit die grundlegenden Regelungen der Gemeinschaftsverträge zu beachten.

I Die vertraglichen Regelungen

In den einleitenden Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge ist durch die Art. 4 EWGV, 3 EAGV und 3 EGKSV festgelegt, daß die Organe der Gemeinschaften nach Maßgabe der vertraglich zugewiesenen Befugnisse handeln. Damit kommt zugleich zum Ausdruck, daß die zugewiesenen Befugnisse durch die vertraglich vorgesehenen Hauptorgane und in Ermangelung einer Einschränkung eben nur durch diese wahrgenommen werden[2].
Dem entsprechen für den Bereich hoheitlicher Tätigkeit die Bestimmungen der Art. 145, 155 und 189 EWGV[3], wonach nur dem Rat und der Kommission eine Entscheidungsbefugnis bzw. das Recht zum Erlaß verpflichtender Rechtsakte zustehen[4].
Für die Annahme einer grundsätzlich strengen, unabänderlichen Zuständigkeitsverteilung spricht auch der Umstand, daß die Befugnisse nicht den Hauptorganen in ihrer Gesamtheit zugewiesen

---

1) Olmi in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. B zu Art. 40 EWGV, Bd. I (1965), S. 275; Reuter in Festschrift für Basdevant (1960), S. 431 ff.
2) Olmi in Rev.March.Com. 1963, S. 437; Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 87 f.; Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 134 f.; Göttelmann, Delegation (1968), S. 79 Anm. 11; Maas in Soc.Econ.Wetg. 1967, S. 2; Lautenschlager, Bericht (1969), S. 14, der zur Einsetzung einer der Kommission nachgeordneten Behörde eine Änderung des Art. 4 EWGV für erforderlich hält.
3) Bzw. die Art. 115, 124, 161 EAGV, 14 EGKSV
4) Olmi in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. B zu Art. 40 EWGV, Bd. 1 (1965), S. 275

sind, sondern für den einzelnen Sachbereich das zur Ausübung der Kompetenz berufene Organ genau bestimmt ist.
Zudem führt die Übertragung von Kompetenzen auf Hilfsorgane möglicherweise zu einer Rechtsschutzverkürzung für die von den Entscheidungen Betroffenen, weil die vertraglichen Regelungen[1] Klagemöglichkeiten nur gegen Rechtsakte von Rat oder Kommission eröffnen[2].

Ein letzter wesentlicher Gesichtspunkt resultiert aus der Tatsache, daß die Mitgliedstaaten in den Verträgen die Stellung der Hauptorgane der Gemeinschaften, insbesondere von Rat und Kommission genau geregelt und mit der differenzierten Ausgestaltung ihrer Zusammensetzung und des Beschlußfassungsverfahrens die Abhängigkeit der Organe von den Mitgliedstaaten bzw. ihre Supranationalität[3] festgelegt haben. So ist nach Art. 2 FusV[4] Voraussetzung für die Ratsmitgliedschaft die Zugehörigkeit zu einer nationalen Regierung. Die Kommissionsmitglieder werden "auf Grund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt" und müssen "volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten" (Art. 10 FusV[5]). Weisungsungebundenheit, Inkompatibilitätsvorschriften und die Möglichkeit der Amtsenthebung (Art. 13 FusV[6]) ergeben die Qualifikation der Kommissionsmitglieder zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Mißtrauensvotum durch das Europäische Parlament nach Art. 144 EWGV unterstellt die Kommission einer besonderen politischen Verantwortlichkeit. Schließlich ist noch auf die in den Verträgen vorgesehenen verschiedenen Mehrheiten und die ungewöhnliche Wägung der Stimmen der Mitgliedstaaten bei qualifizierten Mehrheiten (Art. 148 EWGV) für die Beschlußfassung des Rates hinzuweisen.

---

1) Art. 173 ff. EWGV, 146 ff. EAGV, 33 ff. EGKSV
2) Wirsing, Kommission (1965), S. 70 f.; Däubler in DVerwBl. 1966, S. 662; Rittstieg, a.a.O., S. 142
3) Vgl. zu diesem Begriff Jaenicke in Wörterbuch, Bd. 3 (1962), S. 424 f.
4) Früher Art. 146 EWGV
5) Früher Art. 157 EWGV
6) Früher Art. 160 EWGV

II Der Zweck der Zuständigkeitsregelungen

Aus allen diesen Regelungen ist zu entnehmen, daß die Mitgliedstaaten nur auf Grund der Voraussetzung bestimmte Befugnisse, insbesondere Hoheitsrecht zugewiesen haben, daß eindeutig in den Verträgen festgelegt war, von wem und unter welchen Voraussetzungen diese Befugnisse ausgeübt werden[1]. Gerade nach der unterschiedlichen Ausgestaltung der Kommission als supranationale Institution und des Rates als mehr föderatives Organ haben die Vertragsparteien die Verteilung der Kompetenzen vorgenommen, indem sie sich auf die Entscheidungen mit weitgehender politischer Bedeutung einen Einfluß vermittels der Ratszuständigkeit bewahrten[2].
Eine Veränderung dieser Zuständigkeitsordnung ist schon im Verhältnis der Organe untereinander nach der Regelung der Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV und 124 letzter Gedankenstrich EAGV auf die Delegation[3] von Durchführungsbefugnissen des Rates auf die Kommission beschränkt. Ansonsten findet sich in den Verträgen keine Bestimmung, die zur Übertragung von Befugnissen auf andere Organe, z.B. die vertraglich geregelten Ausschüsse ausdrücklich ermächtigt[4]. Wenn auch eine ausdrückliche vertragliche Regelung fehlt, welche die Übertragung von Befugnissen ausschließt[5], ist möglicherweise zu vermuten, daß über die Regelung des Art. 155 hinaus eine Delegation von Befugnissen auf dritte Institutionen nicht gestattet sein soll[6]. Könnten Rat und Kommission die Ausübung ihrer Befugnisse unbeschränkt auf Hilfsorgane -auf deren Zusammensetzung die Mitgliedstaaten zudem bei der Einsetzung durch die Kommission

---

1) Everling in Festschrift für Ophüls (1965), S. 42; Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 88 f.
2) Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 16 ff., 62
3) Zur Frage, ob es sich hier um eine echte Delegation handelt, vgl. S. 93 Anm. 3
4) In dem besonderen Fall des Art. 53 EGKSV hält der EuGH im Urteil vom 13.6.1956 -RS 9/56- in Rechtspr. Bd. 4, S. 9 ff., 42 f. die Hohe Behörde allerdings auf Grund dieser Vorschrift für ermächtigt, Befugnisse auf finanzielle Einrichtungen zu übertragen; dagegen Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 134 f., der insoweit auf die implied-powers-Lehre verweist, deren Anwendbarkeit im Gemeinschaftsrecht er jedoch auf Grund der Lückenklauseln bezweifelt; vgl. auch Göttelmann, Delegation (1968), S. 7 f., 10, der ebenfalls als mögliche Rechtsgrundlage für Kompetenzverschiebungen eine stillschweigende Ermächtigung anerkennt.
5) Noel-Etienne in Rev.March.Com. 1967, S. 127
6) Vgl. Meier in ArchVölkR Bd. 12 (1964/65), S. 19

keinen Einfluß hätten- abwälzen, so würde dies den Zweck der Begrenzung der Zuständigkeitsträger auf die im Vertrag benannten und auf Grund ihrer besonderen Qualifikation die Vertragseinhaltung am ehesten garantierenden Institutionen vereiteln. Die vertragliche Zuständigkeitsordnung würde dadurch auf unzulässige Weise verschoben werden.

III Ergebnis

Diese Feststellungen berechtigen zur Aufstellung des Grundsatzes, daß nur die vertraglich vorgesehenen Hauptorgane zur Ausübung der zugewiesenen Befugnisse berechtigt sind[1], so daß man von einem numerus clausus der Zuständigkeitsträger sprechen kann.

B Die Ausnahmen von der strengen Zuständigkeitsordnung

Die Feststellung einer Zuständigkeitsbegrenzung auf die vertraglich vorgesehenen Hauptorgane hat nur grundsätzliche Bedeutung und erfährt in verschiedenen Bereichen eine nicht unerhebliche Einschränkung.

I Kein Verbot zur Übertragung "interner" Befugnisse

Zunächst bedarf es der Klärung, ob dieser Grundsatz auf materiell-rechtliche Kompetenzen ebenso Anwendung findet wie auf Befugnisse, deren Auswirkungen auf den innerorganisatorischen Bereich der Gemeinschaften beschränkt sind.
Diese Fragestellung geht von einer der Gemeinschaftsrechtsordnung zugrundeliegenden Dichotomie aus, bei der Rechtsakte mit unmittelbarer "Außenwirkung" wie Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Empfehlungen und die den organisatorischen Aufbau, das Verwaltungsverfahren der Organe etc. betreffenden Rechtsbeziehungen unterschieden werden können.
Bei der Betrachtung der von den Mitgliedstaaten mit der Zuständigkeitsverteilung verfolgten Zwecke zeigt sich, daß damit

1) Däubler in DVerwBl 1966, S. 661; vgl. auch Bertram in C.M.L.Rev. 1967/68, S. 255

vor allem diejenigen Gemeinschaftstätigkeiten in vorhersehbare Bahnen gelenkt werden sollten, durch die die Mitgliedstaaten unmittelbar betroffen werden. Dies ist der Fall, soweit Richtlinien, Entscheidungen und Empfehlungen an sie gerichtet werden können und beim Erlaß von unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltenden Verordnungen, für deren Gegenstände ja die Rechtsetzungsbefugnisse der Mitgliedstaaten beschränkt sind. Da den Gemeinschaften nicht eine umfassende Hoheitsgewalt gewährt worden ist, bezwecken die besondere Zuständigkeitsverteilung und die Qualifikationsvoraussetzungen für die Mitglieder der Gemeinschaftsorgane, Übergriffe in die den Mitgliedstaaten verbliebenen "domaines réservés" zu verhindern. Außerdem hat die Bindung der Zuständigkeiten an besonders qualifizierte Organe eine Garantiefunktion zugunsten der einzelnen Rechtsunterworfenen in den Mitgliedstaaten, die damit vor unzulässigen Rechtsakten eher geschützt sind, als wenn die Befugnisse irgendwelchen, möglicherweise weniger qualifizierten Hilfsorganen übertragen werden.
Die strenge Zuständigkeitsverteilung wurde also vor allem in bezug auf die Kompetenzen zum Erlaß von Rechtsakten mit unmittelbarer Außenwirkung vorgenommen.

Daraus kann gefolgert werden, daß die rein internen Befugnisse davon ausgenommen sind. Dies gilt jedoch nur insoweit, als durch sie nicht ein wesentlicher Einfluß auf den Erlaß der "externen" Rechtsakte ausgeübt werden kann.

Aus der häufigen Voraussetzung eines einstimmigen Ratsbeschlusses für organisationsrechtliche Maßnahmen wie vor allem die Entscheidung über die Zusammensetzung der Hauptorgane, aber auch z.B. die Verfahrensordnung des Gerichtshofes[1] ist zu entnehmen, welche Bedeutung die Mitgliedstaaten auch diesen nur internen Rechtsakten zumessen. Das erklärt sich daraus, daß gerade die Zusammensetzung der Hauptorgane wesentlichen Einfluß auf die Ausübung der externen Kompetenzen hat. Mit diesen Vorstellungen dürfte es unvereinbar sein, organisationsrechtliche

1) Siehe z.B. die Art. 10 I 2, 12 II 2 FusV, 138 III 2, 160 II, 165 IV, 166 III, 194 II, 196 II EWGV und die entsprechenden Vorschriften im EAGV und EGKSV; vgl. auch die Art. 34 FusV, 188 I 2, 200 III, 209, 212 I, 217 EWGV

Ratsbefugnisse, die nur einstimmig ausgeübt werden können, auf andere Hilfsorgane zu übertragen.
Demgegenüber ist mit der Ausübung von Beratungsbefugnissen keine Präjudizierung der externen Entscheidungen zu besorgen; die Zuweisungen von beratenden Funktionen an Hilfsorgane, die im Vorfeld der Entscheidungstätigkeit der Hauptorgane z.B. durch die Durchführung vorbereitender Untersuchungen oder die Abgabe von Gutachten tätig werden, erhöht nicht die Gefahr von unzulässigen Übergriffen in die den Mitgliedstaaten vorbehaltenen "domaines réservés" oder die Rechte der einzelnen Staatsangehörigen. Ein Verbot der Zuweisung solcher Befugnisse kann auch nicht wegen einer drohenden Rechtsschutzverkürzung angenommen werden, da Rechtsschutz nach den vertraglichen Bestimmungen nur gegen hoheitliche Rechtsakte gegeben ist.
Aus diesen Gründen kann für den Bereich beratender Aufgaben ein Übertragungsverbot auf Grund eines numerus clausus der Zuständigkeitsträger nicht anerkannt werden.
Dies bestätigt sich auch dadurch, daß eine Durchbrechung des numerus clausus bereits in den Verträgen durch die Einsetzung beratender Ausschüsse[1] erfolgte.
Damit stehen der Anerkennung von Befugnissen zur Einsetzung von Ausschüssen insoweit keine Bedenken entgegen, als die Befugnisse der Ausschüsse auf beratende Tätigkeiten beschränkt bleiben.

II Kein Verbot zur Übertragung hoheitlicher Befugnisse

Der Grundsatz der strengen Zuständigkeitsverteilung erfährt aber möglicherweise eine weitere Einschränkung dadurch, daß auch Ausschüsse eingesetzt werden können, die in beschränktem Maße mit externen hoheitlichen[2] Befugnissen ausgestattet sind.

1) Siehe Anhang VI
2) Der Begriff "Hoheitsrecht" umfaßt nicht nur obrigkeitliche, also verbietende, gebietende, entscheidende oder Zwang androhende verbindliche Regelungen, sondern auch die sog. schlicht hoheitliche Tätigkeit auf Grund öffentlichen Rechts; -vgl. dazu Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 1 (1968), § 23 III, S. 101 f.; Landmann-Giers-Proksch, Verwaltungsrecht (1969), S. 21 f. Dementsprechend können zu den hoheitlichen Maßnahmen im Gemeinschaftsrecht auch die keine verbindlichen Regelungen enthaltenden Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerechnet werden.

Die Möglichkeit zur Einsetzung hoheitlich befugter Ausschüsse ist auf Grund der ständigen Zunahme der Regelungsgegenstände zum Zwecke der Entlastung des Rates und insbesondere der Kommission von besonderer praktischer Bedeutung. Zudem wurde schon 1958 mit der Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer ein Ausschuß eingesetzt, der Rechtsetzungsbefugnisse zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen hat[1].

1 Die Erforderlichkeit der Zuständigkeitsbegrenzung

Der von den Vertragsparteien mit der besonderen Zuständigkeitsverteilung verfolgte Zweck besteht darin, die Mitgliedstaaten und ihre Staatsangehörigen vor unzulässigen Übergriffen der supranationalen Gewalt zu schützen. Die Gefahr derartiger Übergriffe existiert jedoch nur so weit, wie die Ausübung der Hoheitsbefugnisse nur an die notwendigerweise allgemein formulierten und weites politisches Ermessen einräumenden vertraglichen Normen gebunden ist. Hingegen besteht die Gefahr nicht mehr, wenn die hoheitliche Tätigkeit nur noch innerhalb bestimmter, Inhalt und Tragweite der Ausübung von Hoheitsrechten klar umreißender Voraussetzungen durchgeführt werden kann. Dies ist der Fall, wenn in einer auf Grund der Verträge ergangenen Verordnung die Entscheidung grundsätzlich, insbesondere in ihrer wirtschaftspolitischen Bedeutung von vornherein festgelegt worden ist. Wurde so die sachliche Regelung in ihren wesentlichen Teilen bereits in der "Grundverordnung" vorweggenommen, ist nur noch eine von politischem Ermessen freie Konkretisierung der einzelnen Tatbestände erforderlich. Diese besteht oft nur in der Ermittlung und Subsumtion bereits festliegender wirtschaftlicher Daten oder sonstiger technischer Faktoren.
Ein anschauliches Beispiel hierfür sind die in Verordnungsform

---

1) Vgl. Anhang II,B; sowie Fischer, Institutionalisierte Vertretung (1965), S. 167; Däubler in DVerwBl. 1966, S. 663 für die Regelungsbefugnisse der Verwaltungskommission nach Art. 23 IV der VO Nr. 3 des Rates vom 25.9.1958 in ABl. Nr. 30 vom 16.12.1958, S. 561 ff., deren Übertragung auf die Verw.-Kom. er für vertragswidrig hält; siehe auch Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 94; Maas in Soc.Econ. Wetg. 1967, S. 14

zu treffenden Festsetzungen der Abschöpfungen, Prämien, Berichtigungen, Beihilfen etc., die in den verschiedenen landwirtschaftlichen Marktordnungen für einzelne Produkte vorgesehen sind[1]. Bereits im November 1967 ergab sich nach einer internen Aufstellung der Kommission, daß

täglich mindestens drei Verordnungen mit mindestens 155 Festsetzungen,
am Ende einer Woche mindestens neun Verordnungen mit mindestens 299 Festsetzungen,
am Ende einer Woche, die mit dem Ende einer Dreimonatsperiode zusammenfällt, mindestens 19 Verordnungen mit mindestens 782 Festsetzungen

derartiger Beträge erforderlich sind[2]. Die Berechnung der verschiedenen Festsetzungen ist ein komplizierter technischer Vorgang, bei dem eine Fülle ökonomischer Daten berücksichtigt werden muß. Es handelt sich dabei regelmäßig um ein rein mathematisches Verfahren, das jegliches politisch relevante Ermessen ausschließt.

So werden die Abschöpfungen für Verarbeitungserzeugnisse im Bereich der Marktordnung für Getreide, Reis und Olivenöl[3] aus der Abschöpfung für das jeweilige Grunderzeugnis errechnet, die mit einem bestimmten Koeffizienten multipliziert wird und um einen festen Teilbetrag erhöht wird. Die Berechnung der Ab-

---

1) Vgl. z.B. die VO des Rates Nr. 136 vom 22.9.1966 in ABl. Nr. 172 vom 30.9.1966, S. 3025 ff.; Rats-VO Nr. 120 vom 13.6.1967 in ABl. Nr. 117 vom 19.6.1967, S. 2269 ff.; VO des Rates über Grundregeln für die Gewährung von Erstattungen und die Kriterien für die Festsetzung des Erstattungsbetrages Nr. 139 vom 21.6.1967 in ABl. Nr. 125 vom 26.6.1967, S. 2453 ff.; VO der Kommission über die Einzelheiten für die Bestimmung der cif-Preise und Abschöpfungen Nr. 156 vom 23.6.1967 in ABl. Nr. 128 vom 27.6.1967, S. 2533 ff.; VO des Rates Nr. 1009 vom 18.12.1967 in ABl. Nr. 308 vom 18.12.1967, S. 1 ff.; VO des Rates Nr. 765 ff. vom 18.6.1968 in ABl. Nr. L 143 vom 25.6.1968, S. 1 ff.; VO des Rates Nr. 359 vom 25.7.1967 in ABl. Nr. 174 vom 31.7.1967, S. 1 ff.; VO des Rates Nr. 804 und 805 vom 27.6.1968 in ABl. Nr. L 148 vom 28.6.1968, S. 13 ff.; VO des Rates Nr. 876 vom 28.6.1968 in ABl. Nr. L 155 vom 3.7.1968, S. 1 ff.; VO des Rates Nr. 885 vom 28.6.1968 in ABl.Nr.L 156 vom 4.7.1968, S. 2 f.

2) Vgl. auch die Begründung der Kommission zu ihrem Beschluß vom 3.4.1968 in ABl. Nr. L 89 vom 10.4.1968, S. 13 f.

3) Siehe z.B. RatsVO Nr. 360 vom 25.7.1967 in ABl. Nr. 174 vom 31.7.1967, S. 13 ff.

schöpfungen für die Grunderzeugnisse, der Prämien und Berichtigungen für diese Erzeugnisse sowie die Berechnung der Beihilfe für Ölsaaten läßt zwar in der Beurteilung der für die Berechnung zugrundezulegenden Repräsentativität des betrachteten Marktes und der untersuchten Menge, von denen die Berechnungen auszugehen haben, einen gewissen Bewertungsspielraum[1]. In den diesbezüglichen Ratsverordnungen[2] ist aber seine Ausübung dahin eingegrenzt, daß sich die Bewertung nur nach den technischen Gegebenheiten des Marktes unter Ausschluß marktfremder Erwägungen richten darf.

Die Technizität der in diesen Bereichen zu treffenden Durchführungsmaßnahmen enthebt die Mitgliedstaaten jeglicher Gefahr vor unzulässigen Übergriffen in die ihnen verbliebenen "domaines réserves". Dieser Umstand hat es auch der Kommission ermöglicht, den Vorsitzenden der Kommissionsarbeitsgruppe für Landwirtschaftsfragen (Mansholt) oder bei dessen Verhinderung einen leitenden Beamten der Kommissionsverwaltung zur Festsetzung dieser Beträge zu ermächtigen[3,4]; die Kommission stützte

---

1) Siehe RatsVO Nr. 156 vom 23.6.1967 in ABl. Nr. 128 vom 27.6.1967, S. 2533 ff.
2) Siehe Anm. 1
3) Ermächtigungsbeschlüsse der Kommission Nr. 424 und 425 vom 5.7.1967, ABl. Nr. 146 vom 8.7.1967, S. 12 f.; in der Fassung des Beschlusses Nr. 517 vom 28.7.1967, ABl. Nr. 179 vom 3.8.1967, S. 7; und Ermächtigungsbeschluß Nr. 526 vom 28.7.1967, ABl. Nr. 187 vom 8.8.1967, S. 7 f.; diese Beschlüsse wurden ersetzt durch Ermächtigungsbeschluß Nr. 183 vom 3.4.1968, ABl. Nr. L 89 vom 10.4.1968, S. 13 f. und Ermächtigungsbeschluß Nr. 273 vom 2.7.1968, ABl. Nr. L 156 vom 4.7.1968, S. 22 und Ermächtigungsbeschluß Nr. 302 vom 24.7. 1968, ABl. Nr. L 180 vom 26.7.1968, S. 33 f.; siehe dazu Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 142 ff.; für die Zulässigkeit von Beamtenermächtigungen spricht sich auch Kovar, Pouvoir réglementaire (1964), S. 160 aus, die er in weiteren als vom EuGH im Meroni-Urteil aufgewiesenen Grenzen für zulässig hält; a.A. Maas in Soc.Econ.Wetg. 1967, S.8 f.; ablehnend wohl auch der EuGH im Urteil vom 15.7.1964 -RS 66/63- in Rechtspr. Bd. 10, S. 1147 ff., 1177, in bezug auf die Ermächtigung von Dienststellen der Hohen Behörde
4) Auf Grund der Ermächtigungen können allerdings Erstattungen festgesetzt werden, z.B. im Rahmen der VO Nr. 139/67 vom 21.6.1967, ABl. Nr. 125 vom 26.6.1967, S. 2453 ff., wobei als Entscheidungskriterien u.a. auch eventuelle Störungen auf dem Markt der Gemeinschaft und die wirtschaftlichen Aspekte der beabsichtigten Ausfuhren zu berücksichtigen sind. Ob der damit eingeräumte weite Ermessensspielraum die Übertragung der Befugnisse unzulässig macht, kann aber hier nicht näher untersucht werden.

sich dabei auf Art. 27 ihrer vorläufigen Geschäftsordnung[1], nach dem u.a. zu "Durchführungsmaßnahmen" ermächtigt werden kann.

Die Ermächtigung von Hilfsorganen (z.B. Ausschüssen) zum Erlaß von Maßnahmen zur Durchführung von Verordnungen, in denen die zu treffende Ausführungsregelung in ihrem wesentlichen und grundsätzlichen Inhalt vorgezeichnet und damit der Ermessensspielraum des Durchführungsorgans auf technische Erwägungen eingeengt ist, widerspricht nicht der in den Verträgen geregelten Zuständigkeitsverteilung[2].

2 Die Auffassung des EuGH (Meroni-Urteil)

Diese Auffassung wird durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestätigt. In seinem Urteil vom 13.6.1958[3], dem sog. Meroni-Urteil, hatte er sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die mit der Entscheidung Nr. 14/1955 der Hohen Behörde[4] auf eine "Einrichtung zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Schrottversorgung des Gemeinsamen Marktes"[5] (Art. 53 EGKSV) vorgenommene Übertragung von Befugnissen mit dem Montanvertrag vereinbar ist. Zwar bejaht der Gerichtshof auf Grund einer freimütigen Interpretation des Art. 53 EGKSV eine Übertragungsermächtigung der Hohen Behörde[6]; er lehnt aber dann die Übertragung von Befugnissen mit Ermessensspielraum auf vertraglich hierzu nicht vorgesehene Einrichtungen ab unter anderem

---

1) Geschäftsordnung der Kommission vom 9.1.1963 in ABl. Nr. 17 vom 31.1.1963, S. 181 ff., zum größten Teil übernommen durch Beschluß vom 6.7.1967, ABl. Nr.147 vom 11.7.1967, S. 1 f.
2) Grundsätzlich für zulässig erachtet die Befugnisübertragung Maas in Soc.Econ.Wetg. 1967, S. 13; a.A. Maas in Cah.dr. europ. 1966, S. 350: Der Rat kann keine Kompetenzen auf dritte Organe übertragen; Jozeau-Marigne, Bericht 1 (1968), S.16: "Außer diesen beiden Institutionen (Rat und Kommission) kann kein Organ eine Entscheidungsbefugnis....ausüben."; Däubler in DVerwBl. 1966, S. 662 f.; wohl auch Bertram in C.M.L.Rev. 1967/68, S. 255 f.; Lassalle in Cah.dr.europ. 1968, S. 406
3) Rechtssache 9/56 in Rechtspr. Bd. 4, S. 9 ff.
4) Entscheidung der Hohen Behörde Nr. 14 vom 26.3.55, ABl. der EGKS vom 30.3.1955, S. 685 ff.
5) Art. 1 der Entscheidung setzt das "Gemeinsame Büro der Schrottverbraucher und die Ausgleichskasse für eingeführten Schrott" ein.
6) Siehe dazu die berechtigte Kritik von Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 136 f., der darauf hinweist, daß eine derartige Schlußfolgerung nur in Verbindung mit der implied-powers-Theorie möglich gewesen wäre; vgl. auch unten S.187 ff.

mit der Begründung, daß damit das Gleichgewicht der Gewalten innerhalb der Gemeinschaft verletzt werden würde. Hierzu führt er aus:

> "Es ist in diesem Zusammenhang ..... zu beachten, daß eine Übertragung von Befugnissen sich sehr verschieden auswirken kann. Handelt es sich dabei um genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse, so unterliegt deren Ausübung einer strengen Kontrolle im Hinblick auf die Beachtung objektiver Tatbestandsmerkmale, die von der übertragenden Behörde festgelegt werden; handelt es sich dagegen um Befugnisse, die nach freiem Ermessen auszuüben sind und die einen weiten Ermessensspielraum voraussetzen, so ermöglichen sie, je nach der Art ihrer Ausübung, die Verwirklichung einer ausgesprochenen Wirtschaftspolitik. Die erste Art der Delegation ist nicht geeignet, die Ausübung der übertragenen Befugnisse wesentlich zu beeinflussen, während eine Delegation der zweiten Art eine tatsächliche Verlagerung der Verantwortung mit sich bringt; an die Stelle des Ermessens der übertragenden Behörde tritt dann nämlich das Ermessen derjenigen Stelle, der die Befugnisse übertragen worden sind."[1]

Das vom Gerichtshof herangezogene, "den organisatorischen Aufbau der Gemeinschaft kennzeichnende Gleichgewicht der Gewalten"[2] wird durch die vertragliche Zuständigkeitsverteilung bestimmt. Sieht er diesen Grundsatz nur durch die Übertragung von Befugnissen mit Ermessensspielraum als verletzt an, so indiziert das seine Auffassung, daß die Übertragung von Ausführungs- oder Durchführungsbefugnissen[3] mit dem Gleichgewicht der Gewalten vereinbar ist[4].

3 Der Begriff der Durchführungsbefugnis

Die Übertragbarkeit der Befugnisse von dem Durchführungscharakter der zu erlassenden Maßnahmen abhängig zu machen, begegnet

---

1) EuGH a.a.O., S. 43 f.
2) EuGH a.a.O., S. 44
3) Beide Begriffe bezeichnen sachlich dasselbe, so daß sie gleichgesetzt werden können; vgl. Rabe, Verordnungsbefugnis (1963), S. 109
4) Noel-Etienne in Rev.March.Com. 1967, S. 128

den Bedenken, daß damit nur eine ungenaue, juristisch nicht klare Abgrenzung möglich ist, durch die eine für das institutionelle System gefährliche Rechtsunsicherheit herbeigeführt werden kann.

Der Begriff der Durchführung wird im Gemeinschaftsrecht bereits in den Art. 155 letzter Gedankenstrich, Art. 48 III lit.d und 94 EWGV[1] erwähnt, jedoch ohne daß dabei seine Bedeutung näher erklärt ist. Nach der Definition von Rabe[2] sind entsprechend einer allgemein von der Rechtslehre entwickelten Begriffsbildung Durchführungs- oder Ausführungsverordnungen diejenigen "Rechtsnormen, die als Folge gesetzlicher Bestimmungen ergehen und innerhalb der in den Gesetzen aufgestellten Rechtsgrundsätze spezielle Bestimmungen treffen."

Es erscheint aber zweifelhaft, ob ein übereinstimmendes Verständnis dieses Begriffes im Sinne der genannten Definition in der Rechtslehre der Mitgliedstaaten besteht[3].

a im deutschen Recht

Im deutschen Recht ist für die gesetzesdurchführenden Rechtsverordnungen bereits in Art. 80 des Grundgesetzes festgelegt[4], daß in dem ermächtigenden Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung festgelegt werden muß[5]. Die Rechtslehre beschreibt die Voraussetzungen für die Durchführungs- oder Ausführungsnormen[6] dahingehend, daß die grundsätzliche Entscheidung sachlich in der durchzuführenden Regelung vorwegge-

---

1) So jedenfalls im deutschen Text, während der französische bei den Art. 48 III lit.d und 94 EWGV von "application" spricht
2) Verordnungsrecht (1963), S. 109
3) So aber auch Möller, Verordnung (1967), S. 90
4) Dafür, daß es sich bei Art. 80 GG um gesetzesdurchführende Rechtsverordnungen handelt vgl. Kraushaar in DÖV 1959, S. 728; Schmidt-Bleibtreu - Klein, GG-Kom. (1967), Anm. 13 zu Art. 80; Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 1 (1968), § 25 VII b 2 γ, S. 120
5) Vgl. dazu den Beschluß des BVerfG vom 23.10.1951 in Rechtspr. Bd. 1, S. 14 ff., 59 f.; Urteil des BVerfG vom 5.3. 1958, Rechtspr. Bd. 7, S. 283 ff., 301; Beschluß des BVerfG vom 27.11.1962 in Rechtspr. Bd. 15, S. 153 ff., 160; Leibholz-Rinck, GG-Kom. (1968), Anm. 7 und 9 zu Art. 80 GG mit weiteren Nachweisen
6) Beide Begriffe können im deutschen Recht gleichgesetzt werden: Roethe in Arch.öff.R. Bd. 20 NF (1931), S. 205; Kanner, Kompetenzübertragung (1970), S. 114

kommen und dem Durchführungsorgan ein enger, klar umgrenzter Bereich zur Ausführung zugewiesen sein muß; die Durchführung darf nur in der Konkretisierung der in den auszuführenden Normen enthaltenen allgemeinen Rechtsgrundsätze bestehen, ohne daß dadurch der Pflichtenkreis erweitert wird[1].

b im belgischen und luxemburgischen Recht

Ähnlich sind die Vorstellungen, die in der belgischen und luxemburgischen Rechtslehre zum Begriff der Durchführungsverordnung entwickelt worden sind[2]. Der Erlaß von Durchführungsverordnungen ist gesetzesabhängig; durch sie können die auszuführenden Gesetze weder geändert[3] noch ergänzt werden. Die grundsätzlichen Gesetzesbestimmungen werden mittels einer Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung berücksichtigenden Interpretation nur näher detailliert[4], wobei dann im Fall gesetzlichen Schweigens auch die Mittel zur Durchführung durch die Verordnung festgelegt werden können[5]. Die Übertragung von Verordnungsbefugnissen durch eine Behörde auf eine ihr untergeordnete Verwaltungseinrichtung wird in den gleichen engen Grenzen anerkannt, so daß allein ausfüllende, den Pflichtenkreis nicht erweiternde Regelungen erlassen werden dürfen[6].

c im italienischen Recht

Im italienischen Recht geht hingegen die Rechtslehre z.T. über das enge Begriffsverständnis der Durchführungsverordnung im deutschen, belgischen und luxemburgischen Recht hinaus. Zwar ist in der italienischen Verfassung durch Art. 76 festgelegt, daß nur dann die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt auf die

---

1) Schack in Festschrift für Haff (1950), S. 349 ff. mit Nachweisen; ders. in JZ 1964, S. 252 f.; Wolff, a.a.O.; BayVerwGH in BayVerwBl. 1963, S. 83 f. mit Nachweisen
2) A.A. Harnier, a.a.O., S. 117
3) Vgl. Art. 67 der belgischen Verfassung
4) Buttgenbach, Droit Administratif (1966), Rdz. 532 f.,S.509 f.; vgl. auch Mast, Droit Administratif (1966), Rdz. 23 f., S. 15; für das luxemburgische Recht siehe Majerus, L'Etat Luxembourgeois (1959), S. 118 f.
5) Wigny, Droit Administratif (1962), S. 109, Rdz. 131; hierbei ist allerdings streitig, ob auch Polizeiverordnungen diesen Beschränkungen unterworfen sind; vgl. dazu auch Mast, a.a.O.
6) Buttgenbach, a.a.O., Rdz. 122, S. 124; eine etwas weitere Grenzziehung nimmt Majerus, a.a.O., S. 119 vor

Regierung übertragen werden kann, wenn der Gesetzgeber die leitenden Grundsätze dabei festlegt und auch dann nur für eine begrenzte Zeitspanne und genau definierte Gegenstände. So setzen die "regolamenti di esecuzione" (Durchführungsverordnungen) ein vorhergehendes Gesetz voraus, das die Materie regelt, und sie können nur die Normen enthalten, die zur Gesetzesdurchführung notwendig sind[1].
Über die Verordnungsbefugnisse "infra legem" hinaus wird aber auch eine gesetzesergänzende, integrative Befugnis "praeter legem" anerkannt, wenn das auszuführende Gesetz sich darauf beschränkt, nur die grundlegenden Prinzipien zu regeln. Die Verordnungsgewalt praeter legem muß sich dabei aber dort, wo es möglich ist, an den im Gesetz geregelten Prinzipien ausrichten oder, falls diese fehlen, an Gesetzen über analoge Gebiete; sie soll allerdings nicht die Freiheit der Staatsbürger über die vom Gesetz gewiesenen Grenzen hinaus beschränken können[2].

Wenn auch auf Grund der letztlich wieder gemachten Einschränkung Zweifel daran bestehen, ob es sich hier um eine echte, pflichtenerweiternde und ergänzende Verordnungsbefugnis handelt, so zeigt sich doch, daß die Verordnungsbefugnis schon dann gegeben ist, wenn im Gesetz nur durch allgemeine Grundsätze der Handlungsrahmen der Regierung ohne nähere Festlegungen umrissen ist[3].

d im französischen Recht

Weitergehende Verordnungsbefugnisse werden auch im französischen

---

1) Vitta, Diritto Amministrativo (1949) S. 62, 64 ff.; Alessi, Sistema (1953), S. 30; Tesauro, Diritto Constituzionale (1954), S. 301; Zanobini, Diritto Amministrativo, Bd.1(1958), S. 72; Mortati, Diritto Pubblico (1960), S. 176; Sandulli, Diritto Amministrativo (1964), S. 53; Alessi, Diritto Amministrativo (1966), S. 420; Von Pierandrei, Organisation Constitutionnel (1950), S. 162 wird in Abweichung von der h.M. die Auffassung vertreten, daß unabhängig von gesetzlicher Ermächtigung die Regierung eine Verordnungsbefugnis nach Art. 87 der italienischen Verfassung habe, in dem die Verkündung der Gesetze, der gesetzesvertretenden Dekrete und der Verordnungen geregelt ist.
2) Vitta, a.a.O., S. 66; Alessi, Sistema, a.a.O.; ders., Diritto Amministrativo, a.a.O.
3) Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 118 f.

Recht anerkannt. Das französische Recht kennt als Durchführungsvorschriften die "réglements pris pour l'execution des lois"[1], die von den autonomen réglements nach Art. 37 der französischen Verfassung zu trennen sind. Zur Erfüllung der dem Premierminister nach Art. 21 I 3 der französischen Verfassung zugewiesenen Aufgabe, für die Ausführung der Gesetze zu sorgen, ist er und mit ihm die Regierung befugt, ohne besondere gesetzliche Ermächtigung für die vom Parlament erlassenen Vorschriften alle im Gesetz nicht enthaltenen, zu seiner Anwendung aber erforderlichen Regelungen zu erlassen.
Darüber hinaus werden aber z.T. in den Parlamentsgesetzen Ausführungsverordnungen der Regierung ausdrücklich vorgesehen, zu deren Erlaß die Regierung "eingeladen" ("invitation") ist und die dann als "réglement d'administration public" ergehen[2]. Hierbei soll es sich aber nicht um die Ausübung übertragener, sondern eigener Befugnisse handeln[3].

In beiden Fällen sind die Durchführungsnormen in der Weise dem Gesetz unterstellt, daß sie diesem nicht widersprechen dürfen. Während die Durchführungsbestimmung grundsätzlich nur die gesetzliche Regelung konkretisiert und detailliert, kann sie ausnahmsweise dann den im Gesetz vorgesehenen Pflichtenkreis erweiternde Ergänzungen enthalten, wenn dies unerläßlich für die Verwirklichung der gesetzlichen Bestimmungen ist[4,5].
Somit geht der Bereich der Durchführungsnormen im französischen Recht über den deutscher Durchführungsverordnungen hinaus[6].

---

1) Laubadère, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz. 99, S.74
2) Vedel, Cours (1965/66), S. 386 f.; Laubadère, a.a.O., Rdz. 99 ff., S. 74 ff.; Debbasch, Droit Administratif (1968), S. 243 f.; Vedel, Droit Administratif (1968), S. 166; Rivero, Droit Administratif (1968), Rdz. 67, S. 66; vgl. auch die von diesen Autoren nachgewiesenen Entscheidungen des Conseil d'Etat
3) Kraushaar in DÖV 1959, S. 728; Möller, Verordnung (1967), S. 89
4) Laubadère, a.a.O., Rdz. 102, S. 75 ff.
5) Das gilt allerdings nur in bezug auf die vom Parlament erlassenen Gesetze. Im Bereich der autonomen Regelungsbefugnis nach Art. 37 der französischen Verfassung ist die Regierung ohne weiteres in der Lage, weitere Bestimmungen nicht nur praeter, sondern auch contra regulamentum posteriorem zu erlassen.
6) Ebenso Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 115 ff.

e im niederländischen Recht

Im niederländischen Recht ist der Begriff der Durchführungsnorm als juristisch fest umrissener Terminus kaum in Erscheinung getreten. Durch Art. 57 der niederländischen Verfassung wird der König (und damit die Regierung) zum Erlaß von Verordnungen ermächtigt, wobei darunter nicht nur gesetzesabhängige, sondern auch autonome Verordnungen verstanden werden[1]. Daneben gibt es Verordnungen, die auf Grund einer Delegation von Legislativbefugnissen an den König erlassen werden, deshalb gesetzesabhängig sind[2] und sich auf Detailregelungen beschränken[3]. Zudem werden auch einzelne Minister zum Erlaß von Verordnungen durch den König oder durch Gesetz ermächtigt[4]. Als einzige Einschränkung ist hier für die Verordnungsbefugnis festgelegt, daß die Verordnungen den Gesetzen nicht widersprechen dürfen. Danach scheinen auch gesetzesergänzende Verordnungen zulässig zu sein.

f Definition der Durchführungsmaßnahmen für das Gemeinschaftsrecht

Als Ergebnis der rechtsvergleichenden Betrachtung ist damit festzustellen, daß von einem übereinstimmenden Verständnis des Begriffs der Durchführungsverordnung in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten nicht gesprochen werden kann.

In Hinblick auf die die Gemeinschaften prägende strenge Zuständigkeitsverteilung ist jedoch festzustellen, daß die Übertragung von Verordnungsbefugnissen, die zur Ergänzung der in den Grundverordnungen getroffenen Regelungen ermächtigen, also Befugnisse "praeter legem" nicht als zulässig anerkannt werden können. Damit würde gerade dem Zweck der detaillierten institutionellen Ausgestaltung der Verträge zuwidergehandelt werden, vor unzulässigen Übergriffen in die den Mitgliedstaaten verbliebenen "domaines réservés" und den Freiheitsbereich der einzelnen Staatsangehörigen zu schützen.

---

1) Kraushaar in DÖV 1959, S. 728; v.d.Pot, Staatsrecht (1968), S. 354 f.
2) v.d.Pot, a.a.O., S. 355 f.
3) v.d.Pot, a.a.O., S. 356
4) v.d.Pot, a.a.O., S. 360

Für die Übertragung von Befugnissen kann folglich nur die enge Auslegung des Begriffs der Durchführungsmaßnahme gelten.

Dieser Auffassung ist auch der Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments, dessen Berichterstatter die Durchführungsakte folgendermaßen umschreibt[1]:

> "Eine Durchführungsbestimmung darf ... weder der Grundregelung Wesentliches hinzufügen noch Wesentliches davon aufheben, sondern sie lediglich in Einzelheiten vervollständigen. Die Grundregelung muß einen klar erkennbaren Rahmen abstecken, innerhalb dessen die Durchführungsbestimmungen sich zu halten haben.
> Dieser Rahmen darf nicht zu weit sein. Die Grundregelung muß selbst die wesentlichen Orientierungen enthalten, und die wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen müssen aus ihr mit hinreichender Klarheit und Präzision ersichtlich sein."[2]

Zusammenfassend kann in bezug auf die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen in den Europäischen Gemeinschaften der Begriff der Durchführungsmaßnahme wie folgt definiert werden[3]:

> Die Durchführung von Rechtsnormen beschränkt sich auf die Detaillierung und Konkretisierung der grundsätzlich Zweck, Tragweite und Inhalt der Durchführungsregelung bereits vorwegnehmenden Rechtsnorm, ohne daß dabei ein selbständige politische Entscheidungen ermöglichender Ermessensspielraum gewährt ist und der in der auszuführenden Norm festgelegte Pflichtenkreis erweitert werden kann.

Obwohl diese Kriterien für die zulässigerweise übertragbaren Befugnisse durch unbestimmte Rechtsbegriffe beschrieben sind, werden sie in der Praxis eine hinreichend klare Abgrenzung ermöglichen[4], so daß die Gefahr einer zu großen Rechtsunsicherheit nicht gegeben ist.

---

1) Jozeau-Marigné, Bericht 1 (1967), S. 10
2) Ähnlich schon Blondelle, Bericht (1967), S. 5
3) Diese Definition hat hingegen keine Gültigkeit für die nach Art. 155 letzter Halbsatz EWGV auf die Kommission übertragbaren Durchführungsbefugnisse.
4) Vgl. dazu z.B. die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 80 GG

4 Die Übertragung von Durchführungsbefugnissen, unterschieden nach den einzelnen gemeinschaftsrechtlichen Handlungsformen

Instrument zur Ausübung der gemeinschaftsrechtlichen Hoheitsbefugnisse sind die in Art. 189 EWGV, 161 EAGV und 14 EGKSV aufgezählten Handlungsformen. Ihre unterschiedliche Rechtsnatur und das uneinheitliche Verfahren zu ihrem Erlaß erfordern möglicherweise, bei der Anerkennung der Übertragbarkeit dieser Befugnisse zu differenzieren.

a Verordnungsbefugnisse

Die vom Gerichtshof im Meroni-Urteil entwickelten Grundsätze wurden u.a. im Zusammenhang mit der Frage aufgestellt, ob die Hohe Behörde durch die Entscheidung Nr. 14/1955[1] die Ausgleichskasse für eingeführten Schrott ermächtigen konnte, die Beitragssätze und Abrechnungsperioden festzusetzen (Art. 3 II der Entscheidung) und ein Schätzungsverfahren für die Fälle unterbliebener rechtzeitiger Meldung der der Beitragsberechnung zugrundezulegenden Mengen an Zukaufsschrott zu regeln[2].

Diese Ermächtigungen betrafen die Befugnis zum Erlaß allgemeiner Entscheidungen im Sinne des Art. 14 EGKSV, also zu abstrakter und genereller Rechtsetzung[3]. Daraus ergibt sich, daß die Verordnungen, obwohl sie als abstrakte und generelle Rechtsätze einen sachlich und personell weitaus größeren Bereich als eine Individualentscheidung erfassen, auch Gegenstände betreffen können, die nicht eine den Hauptorganen vorzubehaltende weitreichende politische Ermessensentscheidung erfor-

---

1) Siehe Anm. 3 und 4 auf S. 174
2) Die Kasse nahm eine solche pauschale Schätzung vor, ohne daß eine Regelung für das Schätzungsverfahren sie dazu ermächtigte. Regelungsbefugnisse für dieses Verfahren wurden ihr von der Hohen Behörde auch nicht ausdrücklich übertragen und hätten ihr in rechtlich zulässiger Weise wohl auch nicht übertragen werden können. So durfte die nach Art. 4 II der Entscheidung Nr. 14/1955 angerufene Hohe Behörde die von der Ausgleichskasse vorgenommene Schätzung ihrer Entscheidung auch nicht zugrundelegen; siehe dazu Roemer, Schlußanträge in den RS 9 und 10/56, EuGH Rechtspr. Bd. 4, S. 114 ff.
3) Roemer, a.a.O., S. 98 und 114 ff.

dern[1]. So kann es für die Übertragung von Verordnungsbefugnissen nur auf den Umfang und die Tragweite der sachlichen Regelung ankommen, zu deren Erlaß ermächtigt werden soll.

b Entscheidungsbefugnisse

Entscheidungen im Sinne von Art. 189 EWGV -Individualentscheidungen i.S. von Art. 14 EGKSV- werden demgegenüber sicher nur in wenigen Fällen weitreichende (wirtschafts-) politische Wertungen erforderlich machen. So ging der EuGH im Meroni-Urteil auch nicht näher auf die Zulässigkeit der Übertragung von Befugnissen auf die Ausgleichskasse, die von dem einzelnen Unternehmen zu zahlenden Beiträge und die dabei zu beachtenden Zahlungstermine festzusetzen[2]; diese Befugnisübertragung sah er wohl als weniger problematisch an[3]. Ist jedoch nach dem Sachbereich der zu erlassenden Entscheidung eine solche weitreichende und diskretionäre Beurteilung Voraussetzung, so bedarf es bei der Übertragung der Entscheidungsbefugnisse einer die Ausübung im einzelnen konkretisierenden Festlegung.

c Richtlinienbefugnisse

Bei den Richtlinienbefugnissen ist hingegen fraglich, ob eine Beschränkung auf Durchführungsakte überhaupt möglich ist. Für die Richtlinie könnte - entsprechend dem Begriff - gerade charakteristisch sein, daß in ihr nur Grundsatzregelungen getroffen werden, die dann durch die Rechtsetzung der Mitgliedstaaten zu konkretisieren sind.
Da die Richtlinie den Mitgliedstaaten nur die Wahl der Form und der Mittel überlassen muß, können jedoch die Ziele, die mit der Richtlinie erreicht werden sollen[4], nicht nur grundsätzlich, sondern nach h.M. auch sachlich sehr detailliert und

---

1) Maas in Soc.Econ.Wetg. 1967, S. 3; Holch in Europarecht 1967, S. 221, der die diesbezügliche Auffassung des Bundesrates zitiert; a.A. wohl Everling in Festschrift für Ophüls (1965), S. 44
2) Art. 4 I Entsch. HB Nr. 14/1955
3) Der EuGH untersucht nur allgemein die Zulässigkeit der Übertragung von Befugnissen auf die Brüsseler Organe durch die Entsch. Nr. 14; vgl. EuGH Rechtspr. Bd. 4, S. 36 ff.
4) Siehe Art. 189 EWGV

mit allen technischen Einzelheiten festgelegt werden[1]. So enthalten die Richtlinien im Gemeinschaftsrecht sachlich sehr viel weitergehende Detailregelungen[2,3], als es z.B. bei den Rahmenvorschriften nach dem deutschen Grundgesetz (Art. 75 GG) der Fall ist. Z.T. sind in den Richtlinien Regelungen enthalten, die ohne grundsätzliche politische Bedeutung sind und nur technischen Charakter haben, sich also auf den Bereich der Durchführungsmaßnahme beschränken[4]. Können Richtlinien also derartige Durchführungsregelungen enthalten, so ist es auch möglich, in einer grundlegenden Richtlinie Kriterien festzulegen für den Erlaß detaillierender "Durchführungsrichtlinien"[5], die von einem dazu ermächtigten Hilfsorgan getroffen werden sollen.

Der Rechtscharakter der Richtlinien schließt also eine Übertragung der Befugnis zum Erlaß von Durchführungsrichtlinien nicht aus. Die Übertragung wird dann als zulässig angesehen werden können, wenn die Ermächtigungsrichtlinie die erforderlichen Festlegungen enthält[6].

---

1) Wohlfarth in Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung (1960), Anm. 8 zu Art. 189 EWGV; Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 41 f. mit Nachweisen; Merkel, Rechtsetzungsverfahren (1964), S. 32
2) So auch Holch in Europarecht 1967, S. 223
3) Vgl. z.B. die Richtlinien des Rates Nr. 73 vom 4.3.1969 in ABl. Nr. L 58 vom 8.3.1969, S. 1 ff. zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den aktiven Veredelungsverkehr, in der sogar durch Art. 26 ein Verwaltungsausschuß eingesetzt wurde; Richtl. Nr. 74 vom 4.3.1969 in ABl. a.a.O., S. 7 ff. zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Zollager; Richtl. Nr. 75 in ABl. a.a.O., S. 11 ff.; Richtl. Nr. 76 in ABl. a.a.O., S. 14 f.
4) Vgl. Holch, a.a.O., S. 222
5) Vgl. dazu die Richtlinie des Rates vom 23.10.1962 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für färbende Stoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (in ABl. vom 11.11.1962, S. 2645 ff.), welche in Art. 11 II die Kommission zur Bestimmung "der zur Nachprüfung der im Anhang III festgesetzten Reinheitskriterien erforderlichen Analyseverfahren" vermittels einer Durchführungsrichtlinie ermächtigt
6) Entsprechendes gilt auch für die unverbindlichen Empfehlungen und Stellungnahmen, die allgemeinen wie auch sehr konkreten Inhalts sein können. Da die arbeitsmäßige Überlastung von Rat und Kommission gerade in bezug auf ihre rechtsetzenden Aufgaben gegeben ist, wird aber die Übertragung von Befugnissen zur Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen auf Hilfsorgane praktisch nicht bedeutsam werden.

d Das Vorschlags- und Anhörungsrecht

Schließlich bedarf es noch der Klärung, ob (Durchführungs-) Befugnisse übertragen werden dürfen, die nur unter Beteiligung anderer Gemeinschaftsorgane ausgeübt werden können.
Die Ausübung einer Vielzahl von Ratszuständigkeiten ist an einen Vorschlag der Kommission gebunden. Oft können die Rechtsakte zudem nur nach Anhörung des Europäischen Parlaments ergehen. Vorschlag und Anhörung sind als einschränkende Bedingungen der Kompetenzausübung zu betrachten. Ihre Beachtung bei der Befugnisübertragung fordert der auch im Gemeinsch.R. geltende Grundsatz: nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet[1].
Die Übertragung von in dieser Weise eingeschränkten Befugnissen zum Erlaß von Durchführungsmaßnahmen kann als zulässig erachtet werden, wenn das Vorschlags- bzw. Anhörungsrecht auch bei der Ausübung der Befugnisse durch das Hilfsorgan erhalten bleibt, oder wenn die Kommission bzw. das Europäische Parlament auf diese Rechte verzichten. Ein solcher Verzicht kann bei den hier in Rede stehenden Maßnahmen untergeordneter durchführender Bedeutung nicht zu einer dem Willen der Vertragsparteien zuwiderlaufenden Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts führen und kann deshalb als zulässig erachtet werden.
In bezug auf das Anhörungsrecht hat der Rechtsausschuß des Europäischen Parlaments im Zusammenhang mit der Übertragung von Durchführungsbefugnissen nach Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV die Auffassung vertreten, daß bei Durchführungsmaßnahmen eine Anhörung nicht erforderlich ist[2]. Wenn der Rat oder die Kommission nach einem dem Parlament unterbreiteten Vorschlag ermächtigt werden soll, ohne Konsultation des Europäischen Parlaments weitere Verordnungen zu erlassen, führe das dann nicht zu einer unzulässigen Einschränkung des Anhörungsrechtes,

> "sofern die Übertragung (oder die Einbehaltung (Selbstermächtigung) von Befugnissen durch den Rat) nur Durchführungsmaßnahmen betrifft, wie der Vertrag es erfordert. Nachdem das Parlament zu der politischen Entscheidung, also der Grundverordnung Stellung genommen hat, behält es auf jeden

---

1) Vgl. EuGH in Rechtspr. Bd. 4, S. 39 f., 79
2) Jozeau-Marigné, Bericht 1 (1967), S. 9 ff. und Bericht 2 (1968), S. 13 ff.

Fall sein Recht auf Anhörung bei allen weiteren politischen Entscheidungen auf demselben Gebiet; es hat dagegen keinerlei Interesse, in der untergeordneten Phase der Durchführungsmaßnahmen einzugreifen."[1]

Diese Grundsätze lassen sich unschwer auf die Ermächtigung von Hilfsorganen zu Durchführungsmaßnahmen übertragen. Wird bei der Delegation all derjenigen Befugnisse, zu deren Ausübung die Anhörung des Europäischen Parlaments eigentlich erforderlich ist, das Parlament gehört und stimmt es dabei der Übertragung der Befugnisse zu ihrer Ausübung ohne weitere Konsultationen zu, so ist darin ein zulässiger Verzicht auf das Anhörungsrecht zu sehen[2]. Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen führt also nicht zu einer unzulässigen Beeinträchtigung des Anhörungsrechtes des Europäischen Parlaments.

Ebensowenig wird mit der Übertragung der Durchführungsbefugnisse das Kontrollrecht des Europäischen Parlaments beeinträchtigt, auch wenn dies nicht gegenüber dem ermächtigten Organ gegeben sein sollte. Das Kontrollrecht des Parlaments über die Kommission (Art. 144 EWGV und 114 EAGV) ist nämlich bereits dadurch gewährleistet, daß die Übertragungsakte regelmäßig vom Rat auf Vorschlag der Kommission ergehen werden, die Kommission aber das Parlament über die dem Rat unterbreiteten diesbezüglichen Vorschläge informiert, so daß das Parlament Gelegenheit zur Stellungnahme und Kontrolle hat[3].
Abschließend ist in diesem Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, daß sich die Organe der ihnen bei der Befugnisausübung obliegenden Begründungs-[4] und Veröffentlichungspflichten[5] ebenfalls nicht durch die Übertragung der Befugnisse auf Subsidiär-

---

1) Jozeau-Marigné, Bericht 1, S. 10 f.; vgl. auch Blondelle, Bericht (1967), S. 5
2) Holch in Europarecht 1967, S. 219; a.A. soll hingegen der von Holch zitierte Bundesrat sein; die Auffassung des Europäischen Parlaments -Jozeau-Marigné, Bericht 1, S. 11-, daß keine Institution rechtmäßig auf vertraglich zugewiesene Rechte verzichten kann, versteht sich allerdings nur mit der zitierten Einschränkung.
3) Jozeau-Marigné, Bericht 2, S. 13
4) Art. 190 EWGV, 162 EAGV, 15 I EGKSV
5) Art. 191 EWGV, 163 EAGV, 15 II und III EGKSV

organe entledigen können[1].

e Ergebnis

Auf den rechtlichen Charakter der Durchführungsmaßnahme als Individualentscheidung, Verordnung oder Richtlinie und ihre Abhängigkeit von einem Kommissionsvorschlag oder der Anhörung des Europäischen Parlaments kommt es also nicht an, sondern die Übertragung der Befugnisse ist dadurch bedingt, daß Tragweite, Inhalt und Zweckrichtung der Befugnis auf Durchführungsmaßnahmen beschränkt sind.

C Die Übertragungsermächtigung

Die bisherigen Untersuchungen zulässiger Übertragungen haben nur geklärt, daß die Zuweisung von Durchführungsbefugnissen an Hilfsorgane nicht die Gefahr eines Eingriffs in die den Mitgliedstaaten vertraglich belassenen "domaines reserves" erhöht. Das berechtigt aber noch nicht dazu, von der vertraglich vorgesehenen Zuständigkeitsverteilung durch die vertraglich nicht vorgesehene Übertragung von Befugnissen an dritte Organe abzuweichen.
Die Ermächtigung dritter, zur Ausübung der Befugnisse vertraglich nicht vorgesehener Organe verändert notwendigerweise die vertragliche Zuständigkeitsordnung. Dieser Veränderung steht die Absicht der Vertragsparteien entgegen, daß nur die eingesetzten und mit bestimmten Aufgaben betrauten Organe zu deren Erfüllung tätig werden[2].
Dieser Absicht kann sich beim Versuch zur Verwirklichung der zugewiesenen Hoheitsrechte der Umstand entgegenstellen, daß die Organe ohne Unterstützung durch Hilfsorgane praktisch nicht in der Lage sind, die zugewiesenen Befugnisse in zweckmäßiger Weise auszuüben. Da die Gemeinschaftsorgane nicht zum Vollzug des sekundären Gemeinschaftsrechts berufen sind, verfügen sie über keine Erfahrungen bezüglich der Praktikabilität der zu erlassen-

1) Siehe EuGH Rechtspr. Bd. 4, S. 39 f., 79
2) Vgl. oben S. 165 ff.

den oder bereits erlassenen Regelungen. Sie sind insofern weitgehend auf die Unterstützung durch die Mitgliedstaaten angewiesen, denen die Ausführung des Gemeinschaftsrechts obliegt. Die auf Grund der wachsenden Technisierung zunehmende Zahl detaillierter, fachbegrenzter Spezialregelungen[1] überlastet die Gemeinschaftsorgane auch schon auf Grund der Fülle der zu treffenden Regelungen. Dies könnte für einzelne Sachbereiche die Übertragung von auf technische Durchführungsregelungen beschränkten Befugnissen erforderlich machen, damit das Gemeinschaftsorgan wenigstens die ihm zugewiesenen Befugnisse in ihrem wesentlichen (wirtschafts-) politisch bedeutsamen Gewicht sachgemäß ausüben kann.
Gegen diese Argumentation kann nicht eingewendet werden, daß von einer ausdrücklich zugewiesenen Befugnis schon logisch nicht als zu ihrer Ausübung erforderlich das Recht zur Befugnisübertragung abgeleitet werden könne[2]. Diese pauschalierte Betrachtung der zugewiesenen Befugnisse vergißt die durchaus denkbare Differenzierung einer Rechtsetzungsbefugnis in die Ermächtigung zu Grundregelungen und zu technischen Detailregelungen. Das praktische Bedürfnis dieser Unterscheidung ergibt sich aus dem Umstand, daß das Übermaß technischer Einzelregelungen oft die grundsätzliche Entscheidung verhinderte oder aus den Augen verlor.
Die Vertragsparteien haben aber die zweckentsprechende Verwirklichung der vertraglichen Kompetenzzuweisungen gewollt. Ist diese in der Praxis nicht oder nicht mehr gewährleistet, so muß der Grundsatz der Beschränkung der Zuständigkeitsträger auf die vertraglich ermächtigten Gemeinschaftsorgane zugunsten der Kompetenzverwirklichung zurücktreten. Maßstab für die Abwägung der widerstrebenden Absichten kann allein die Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit der Anerkennung einer Ermächtigungsbefugnis zur sinnvollen Durchführung der vertraglichen Zuweisungen sein. Mit diesen Kriterien wird auf die gleichen Herleitungsmethoden zurückgegriffen, die schon zur Anerkennung von

1) Vgl. z.B. den Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Verwendung von Bolzensetzwerkzeugen in ABl. 1965, S. 271
2) So aber Barbey, Delegation (1962), S. 104 in bezug auf die Befugnisse aus dem Sachzusammenhang

implizierten Befugnissen (Hilfskompetenzen) verwandt worden sind[1]. Mit anderen Worten wird eine Übertragung von Befugnissen nur zulässig sein, wenn die erforderliche Übertragungskompetenz in den vertraglichen Bestimmungen impliziert ist[2]. Im Zusammenhang mit der Einsetzung von Ausschüssen bedarf es also nicht nur der Ermittlung stillschweigender Einsetzungsbefugnisse, sondern zugleich auch der Feststellung einer implizierten Übertragungsermächtigung[3].

D Die Rechtsform der Übertragung

Wurde bisher von der Zuweisung oder Übertragung von Befugnissen gesprochen, so blieb dabei ungeklärt, wie der Vorgang des Erwerbs der Befugnisse rechtlich näher zu qualifizieren ist. Die Wahl der Ermächtigungsform ist aber nicht ohne Einfluß auf die Verschiebung der Kompetenzen innerhalb des Systems der Zuständigkeitsverteilung in den Gemeinschaften.

I Die Einschränkung des EuGH für die Übertragung von Befugnissen

Der Gerichtshof stellt im Meroni-Urteil für die Übertragung von Ausführungsbefugnissen auf die in Art. 53 EGKSV genannten Ein-

---

1) Vgl. oben S. 152 ff.
2) Das enthebt allerdings nicht des auch im Gemeinschaftsrecht geltenden Erfordernisses, daß die Delegation selbst durch einen a u s d r ü c k l i c h e n Rechtsakt erfolgen muß; sie kann nicht vermutet werden; -so EuGH Rechtspr. Bd. 4, S. 42
3) Ein den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten übereinstimmend zugrundeliegender und im Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigender allgemeiner Rechtsgrundsatz, nach dem die Delegation von Befugnissen ausdrücklicher, verfassungsrechtlicher Erlaubnis bedürfe (So Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 101) ist nicht anzuerkennen. In allen Mitgliedstaaten wird die Delegation von Befugnissen zugelassen (Vgl. Harnier, a.a.O., S. 91 ff.). Die Verfassungsurkunden Frankreichs und der Benelux-Länder enthalten jedoch keine ausdrücklichen Delegationsermächtigungen. Nur in der italienischen Verfassung mit Art. 76 und im deutschen Grundgesetz mit Art. 80 sind ausdrückliche Regelungen enthalten, deren primäre Aufgabe aber nicht in der Regelung einer Delegationserlaubnis, sondern von Einschränkungen einer an sich zulässigen Delegation besteht.

richtungen unter Bezug auf den Wortlaut dieser Bestimmung das Erfordernis auf, daß die Ausübung der übertragenen Befugnisse "von der Hohen Behörde in vollem Umfang beaufsichtigt wird"[1].

Es kann hier dahingestellt bleiben, ob eine derartige Einschränkung tatsächlich aus Art. 53 EGKSV entnommen werden muß. Ob und wieweit sie für die sonstigen Übertragungen zu machen ist, bedarf einer näheren Untersuchung[2]. Die vom Gerichtshof gemachte Einschränkung scheint zu bezwecken, daß trotz der Befugnisübertragung die Verantwortlichkeit der Hohen Behörde bestehen bleibt[3]. Das erinnert an eine Übertragungsart, die sich von der echten Delegation unterscheidet und als Mandat bezeichnet wird. Es ist daher auf die verschiedenen Übertragungsarten kurz einzugehen.

II Die Formen der Befugnisübertragung

1 Devolvierende und konservierende Delegation

Die Delegation von Hoheitsrechten ist möglich als devolvierende (cessio iuris) oder konservierende (konkurrenzschaffende) Delegation. Beide charakterisiert eine Änderung der normierten Zuständigkeitsverteilung[4] und der Erwerb der Zuständigkeit durch den Delegatar zu vollem Recht und zur Ausübung in eigenem Namen.

Bei der devolvierenden Delegation wird das Recht in seiner Substanz vom Inhaber auf den Erwerber übertragen mit der Folge, daß es der Delegant völlig verloren hat. Sie ist mit der bürgerlich-rechtlichen Forderungsabtretung -in Frankreich "cession de créance"- zu vergleichen.

Demgegenüber ist die konservierende Delegation[5] als Verzicht des

---

1) EuGH Rechtspr. Bd. 4, S. 44
2) Generell für alle Übertragungen bejahen Noel-Etienne in Rev. March.Com. 1967, S. 128 diese Einschränkung, jedoch ohne nähere Begründung
3) Ebenso auch die Kommission in ihrer Begründung des Ermächtigungsbeschlusses vom 3.4.1968 in ABl. Nr. L 89 vom 10.4.1968, S. 13
4) Triepel, Delegation (1942), S. 29; Schack in JZ 1956, S. 626; Rasch, Verwaltungsorganisation (1967), S. 170; siehe auch die rechtsvergleichende Untersuchung von Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 92 ff.
5) Vgl. dazu Triepel, a.a.O., S. 53 ff.

Deleganten auf die alleinige Ausübung des Hoheitsrechtes anzusehen. Er behält das Hoheitsrecht in seiner Substanz; der Delegatar erlangt aber daneben die gleiche Befugnis zu eigenständiger Ausübung. Die damit entstehende gleichartige Kompetenz zweier verschiedener Kompetenzträger ist allerdings nur denkbar, wenn im konkreten Anwendungsfall nur einer die Kompetenz ausüben darf. Dies wird z.B. dadurch erreicht, daß der eine Kompetenzträger immer nur dann zuständig ist, wenn Bedingungen, von denen die Ausübung der Kompetenz durch den anderen abhängig ist, nicht eingetreten sind. Eine konservierende Delegation kann in der verschiedentlich geübten Handhabung der Ermächtigung nach Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV gesehen werden, wo der Rat der Kommission zwar hoheitliche Befugnisse überträgt, sich aber die Entscheidung für den Fall vorbehält, daß die Kommissionsentscheidung der Stellungnahme eines Verwaltungsausschusses widerspricht (Verwaltungsausschußverfahren)[1].

2 Das Mandat

Das Mandat unterscheidet sich von der Delegation dadurch, daß der Ermächtigte die Befugnis nicht selbst erhält, sondern nur zu ihrer Ausübung berechtigt wird. Der Mandatar erläßt zwar die Entscheidung selbst; sie wird aber auf Grund des Mandatsverhältnisses dem Mandanten zugerechnet, der voll verantwortlich bleibt. Das Mandat ist also nur die Beauftragung oder Bevollmächtigung des Mandatars; die gesetzliche Zuständigkeitsordnung soll mit der Erteilung eines Mandats nicht verändert werden[2,3].

---

1) Zum Verwaltungsausschußverfahren siehe Anhang II, A I
2) Triepel, a.a.O., S. 134 ff.; Schack in JZ 1956, S. 625 ff., 628 f.; Rasch, Verwaltungsorganisation (1967), S. 177 f.
3) Eine Veränderung der Zuständigkeitsordnung ist allerdings insofern gegeben, als mit der Mandatserteilung eine neue Zuständigkeit zur Ausübung der Befugnis begründet wird. Im innerstaatlichen Bereich wird dem Mandat eine die gesetzliche Zuständigkeitsordnung durchbrechende Wirkung deswegen nicht zugesprochen, weil es zu seiner Erteilung keiner ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung bedarf -vgl. dazu Harnier, a.a.O., S. 147 ff.-. Für das Gemeinschaftsrecht ist diese Frage hingegen ohne Belang, weil für die Delegation ebenso wie für das Mandat in Ermangelung einer ausdrücklichen vertraglichen Ermächtigung eine stillschweigende implizierte Befugnis erforderlich ist; vgl. oben S. 187 ff.

In der Regel ist das Mandat mit einer gewissen Unterordnung und Weisungsabhängigkeit der ermächtigten Stelle verbunden, die durch die Verantwortlichkeit der ermächtigenden Behörde bedingt ist[1].
So ist z.B. in den Kommissionsbeschlüssen über die Ermächtigungen der Kommissionsbeamten bestimmt, daß diese die Maßnahmen "im Namen der Kommission und unter ihrer Verantwortung"[2] treffen. Die Rechtsakte werden -ausweislich der verwendeten Unterzeichnungsformel- "für die Kommission" erlassen[3]. Die Begründung des Ermächtigungsbeschlusses vom 3.4.1968[4], auf die in den späteren Ermächtigungsbeschlüssen verwiesen wird[5], erklärt zudem: "Die Ermächtigung wird unter Aufsicht der Kommission ausgeübt; die betreffenden Rechtsakte werden gemäß den geltenden Regeln und den von der Kommission mit diesem Beschluß erteilten allgemeinen Weisungen sowie künftigen zusätzlichen Weisungen erlassen.
Der Kommission wird in regelmäßigen Abständen über den von den Ermächtigungen gemachten Gebrauch Bericht erstattet."
Die Ermächtigung der Kommissionsbeamten ist als ein typisches Beispiel für die Erteilung eines Mandats[6] anzusehen.

III Die Erforderlichkeit der Delegation

Die Unterschiede zwischen Delegation und Mandat lassen erkennen, daß die vom EuGH geforderte Möglichkeit einer Kontrolle durch die übertragende Instanz am ehesten bei der Erteilung eines Mandats gewährleistet ist. Hier wird eine Verschiebung

---

1) Für das niederländische Recht vgl. Nederlands Bestuursrecht, Bd. 1 (1967), S. 110 ff., 114;Commissie,Administratief Recht (1967), S. 32 f.; im französischen Recht entspricht dem Mandat die "délégation de signature" -vgl. Laubadère, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz. 436, S. 236 f., Bd. III (1966), Rdz. 24, S. 33; Auby-Drago, Traité, Bd. 2 (1962), Rdz. 662, S. 158 und Rdz. 1074, S. 527; im italienischen Recht "delegazione di firma" -vgl. Miele, Delegazione (1962), S. 916 f.
2) Siehe Beschluß der Kommission Nr. 183 vom 3.4.1968, ABl. L 89 vom 10.4.1968, S. 13 f.
3) Vgl. z.B. die Verordnungen Nr. 529 bis 532 in ABl. Nr. 213 vom 2.9.1967, S. 7 ff.
4) Siehe Anm. 2
5) Siehe Anm. 3 oben S. 173
6) Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 148

der vertraglichen Zuständigkeitsordnung nur in geringerem Maße herbeigeführt, als dies bei der Delegation von Befugnissen der Fall ist.
Die Zulässigkeit einer Veränderung der vertraglichen Zuständigkeitsordnung bemißt sich aber -wie oben S. 170 ff. dargestellt- primär nach dem Umfang der zu übertragenden Befugnisse. Dieser dürfte allerdings bei der Übertragung in Form einer Delegation enger zu bemessen sein als bei der Ermächtigung durch Mandat.
In der überwiegenden Zahl der Fälle wird die Anerkennung implizierter Delegationsbefugnisse nicht zweckmäßig und erforderlich sein. Nur wenn auch der Verzicht auf die Ausübung der Überwachungs- und Kontrollfunktion zur sinnvollen Ausübung der ausdrücklichen Kompetenzen geboten und der Umfang der zu übertragenden Befugnisse besonders eingeengt ist, wäre die Delegation von Befugnissen zulässig.

IV Die Gewährleistung des Rechtsschutzes bei der Befugnisübertragung

Ein weiterer Gesichtspunkt für die Beschränkung der Befugnisübertragung auf die Erteilung eines Mandats ergibt sich auch aus den Rechtsschutzregelungen.
Bei der Ermächtigung durch Mandat bleibt das ermächtigende Organ in der Weise zuständig, daß ihm die vom ermächtigenden Organ erlassenen Rechtsakte zugerechnet werden. Wird ein Mandat von Rat oder Kommission erteilt, so bleiben die ergehenden Entscheidungen also Rats- bzw. Kommissionsentscheidungen. Damit sind die Voraussetzungen der Rechtsschutzbestimmungen der Verträge (Art. 173 ff. EWGV, 146 ff. EAGV und 33 ff. EGKSV) erfüllt; eine Rechtsschutzverkürzung tritt nicht ein.
Doch ist aus diesem Grunde eine Beschränkung der Übertragungen auf die Erteilung eines Mandats nicht zwingend erforderlich. Erläßt das ermächtigte Organ auf Grund einer Delegation im eigenen Namen und unter eigener Verantwortung die Entscheidungen, so ist es möglich, dem gerichtlichen Verfahren ein Verwaltungsverfahren vorzuschalten, das in der Delegationsentscheidung geregelt wird und z.B. dem in Art. 53 II EAGV gere-

gelten Verfahren entsprechen könnte. Danach kann der Betroffene[1] die angefochtene Entscheidung dem Hauptorgan, also dem Rat oder der Kommission vorlegen, die dann erneut darüber zu entscheiden haben[2]. Die Voraussetzungen für eine derartige Vorlage können entsprechend den in den Verträgen gesetzten Bedingungen für die Vorlage vor dem Gerichtshof bestimmt werden.

Die Vorschaltung eines derartigen Verwaltungsverfahrens scheint auch der Gerichtshof für zulässig anzusehen, der in seinem Urteil vom 17.7.1959[3] folgende Auffassung vertrat. Die Ausgleichskasse für eingeführten Schrott (AES) war zum Erlaß von Zahlungsbescheiden ermächtigt worden. Diese Verfügungen waren als letztinstanzliche Verwaltungsentscheidungen anzusehen, weil die Hohe Behörde sich keine Interventionsbefugnisse vorbehalten hatte. Dies hätte die Hohe Behörde vermeiden können,

> "wenn sie gegen die Beschlüsse der Brüsseler Organe ein genau geregeltes Einspruchsverfahren vorgesehen hätte. Die von der AES ..... getroffenen Entscheidungen sind somit als Entscheidungen der Hohen Behörde anzusehen und können daher nach Maßgabe von Art. 33 EGKSV mit der Nichtigkeitsklage angegriffen werden; anderenfalls würden die Unternehmen des Schutzes beraubt, den ihnen diese Bestimmung gewährt."[4]

Diese letzte Bemerkung des Gerichtshofs deutet zudem die Möglichkeit an, eine analoge Anwendung der Rechtsschutzbestimmungen auch auf die von ermächtigten Hilfsorganen erlassenen Rechtsakte zuzulassen. Das rechtfertigt sich daraus, daß der mit den Rechtsschutzbestimmungen verfolgte Zweck nicht in einer Beschränkung des Rechtsschutzes auf Rats- oder Kommissionsakte, sondern in der Gewährung des Rechtsschutzes gegenüber hoheitlichen Entscheidungen zu sehen ist. Deshalb sind die Rechtsschutzbestimmungen analog auf die Fälle anwendbar, in denen hoheitliche Entscheidungen in Ausübung übertragener Befugnisse durch Hilfsorgane erlassen werden.
Welchen Weg man auch beschreiten mag, im Ergebnis ist jedenfalls

---

1) Darunter sind die nach Art. 173 I und II EWGV Klagebefugten zu verstehen
2) Maas in Soc.Econ.Wetg. 1967, S. 13 f.
3) Rechtssache 32 und 33/58 in Rechtspr. Bd. 5, S. 287 ff.
4) EuGH a.a.O., S. 312

festzustellen, daß keine Rechtsschutzbeeinträchtigung gegeben ist, durch die eine Delegation von Befugnissen verboten sein könnte.

V Ergebnis

Vertragliche Grundsätze erfordern somit eine Beschränkung der Übertragungen auf die Erteilung eines Mandats nicht. Wird für die Übertragung von Durchführungsbefugnissen die Form einer Delegation gewählt, so ist damit nicht eine wesentliche Verschiebung der Verantwortlichkeit unter vertragswidriger Durchbrechung des institutionellen Gewaltenteilungssystems gegeben. Das für die Übertragung von Befugnissen auf Einrichtungen nach Art. 53 EGKSV vom Gerichtshof aufgestellte Erfordernis der vollen Beaufsichtigung des ermächtigten Organs hat für die Befugnisübertragung im allgemeinen keine Berechtigung. Allerdings dürfte nur ausnahmsweise eine Befugnisübertragung in der Form der Delegation erforderlich und somit eine implizierte Delegationsermächtigung nur in seltenen Fällen anzunehmen sein.

E Keine grundsätzliche Zuständigkeit der Kommission für Durchführungsmaßnahmen

Bevor die Übertragung von Durchführungsbefugnissen im Gemeinschaftsrecht als zulässig erachtet wird, bedarf es noch der Widerlegung des Arguments, daß es natürlicherweise der Kommission auf Grund ihres Charakters als Exekutivorgan zukommt, für die Durchführung der vom Rat aufgestellten Gemeinschaftsgesetzgebung zu sorgen, so daß ihr damit der Erlaß jeglicher Durchführungsakte zukommt[1]. Danach würde sich die Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf dritte Einrichtungen zumin-

1) So Hallstein, Dokument (1962), S. 182; Kraushaar in DÖV 1959, S. 727 und Cartou, Gemeinsamer Markt (1965), Rdz.168 leiten aus Art. 155 erster Gedankenstrich EWGV ein allgemeines Recht der Kommission zum Erlaß von Ausführungsvorschriften her; zur Ablehnung dieser Auffassung siehe oben S. 101 f.

dest insoweit verbieten, als diese zur Durchführung von Ratsverordnungen ermächtigt werden sollen[1].

Diese Argumentation, die insbesondere bei den Verhandlungen über das in den Agrarmarktverordnungen vorzusehende Verwaltungsausschußverfahren vorgetragen wurde[2], resultiert jedoch eher aus der Sorge um die Erhaltung des politischen Gewichts der Kommission als aus rechtlich fundierten Bedenken. Ist es schon sehr zweifelhaft, ob das institutionelle System der Gemeinschaften eine Unterscheidung in Legislative (Rat) und Exekutive (Kommission)[3] im Sinne des innerstaatlichen Gewaltenteilungsprinzips und daraus abzuleitende rechtliche Schlußfolgerungen zuläßt[4], so ergibt sich eine natürliche Zuständigkeit der Kommission für Durchführungsmaßnahmen erst recht nicht aus Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV. In dieser Bestimmung wird die Übertragung von Durchführungsbefugnissen dem Rat gerade nicht zur Pflicht gemacht[5], so daß er sich diese Befugnis selbst vorbehalten kann[6] und damit ebenso eine "exekutive" Tätigkeit ausübt wie die Kommission[7].

---

1) Olmi in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. B zu Art. 40, Bd. I (1965), S. 276

2) Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 13 ff.

3) Auch die Kommission verfügt über originäre Rechtsetzungs-, also Legislativbefugnisse

4) Münch in DÖV 1962, S. 650; Wirsing, Kommission (1965), S. 50 f.; Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 7 ff., 12 ff. sprechen sich gegen eine solche Schlußfolgerung aus

5) Daig in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 14 zu Art. 155 EWGV (1959); Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 26, S. 108: Art. 155 gibt dem Rat eine Delegationsmöglichkeit; Däubler in DVerwBl. 1966, S. 661 mit weiteren Nachweisen in Anm. 12; Everling in Festschrift für Ophüls (1965), S. 35: der Rat kann übertragen; Lassalle in Cah. dr. europ. 1968, S. 405; so auch der Rat in seiner Stellungnahme zu den RSen 25, 26/70, EuGH Rechtspr. Bd. 16, S. 1161 ff., 1166; 1183 ff., 1187 f.; vgl. auch Jozeau-Marigné, Bericht 1 (1967), S. 10: "Der Rechtsausschuß (des Europäischen Parlaments) war der Ansicht, daß es, juristisch gesehen, aus dem letzten Absatz des Art. 155 EWGV ersichtlich ist, daß der Rat eine primäre Durchführungsbefugnis besitzt und die Kommission diese Befugnis auf Grund einer Übertragung nur sekundär ausübt."

6) Die Möglichkeit einer Selbstermächtigung des Rates bejaht auch das Europäische Parlament -siehe Jozeau-Marigné, Bericht 1 (1967), S. 9 ff. und Bericht 2 (1968), S. 10 f.

7) A.A.: Harnier, Kompetenzübertragung (1970), der mittels der "Theorie der 'resultant powers'" (S. 6) aus den vertraglich geregelten Zuständigkeiten der Kommission den Grundsatz ableitet, daß die Kommission gegen den Rat einen Anspruch auf Erlaß all derjenigen Maßnahmen hat, "deren politischer Gehalt zwar gering aber doch nicht bedeutungslos ist." (S. 64, siehe auch S. 84 f., 141 f.)

Wenn auch zutrifft, daß zwischen Rat und Kommission eine Funktionsteilung dahingehend vorgenommen worden ist, daß der Rat überwiegend die Entscheidungen mit politisch weitreichender Bedeutung, die Kommission mehr unpolitische Maßnahmen administrativer Art zu treffen hat[1], so sagt das letztlich nichts über das Verhältnis beider Organe gegenüber einzurichtenden Hilfsorganen aus. Wieweit derartige Organe geschaffen und mit Befugnissen betraut werden können, entscheidet sich nach der Ausschließlichkeit der vertraglichen Kompetenzzuweisungen an die Hauptorgane, auf die bereits eingegangen worden ist[2]. Der Kommission kommt somit nicht eine Exekutivfunktion zu, auf Grund derer die Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf Hilfsorgane ausgeschlossen ist.
Allerdings wird bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der Einrichtung mit hoheitlichen Aufgaben betrauter Hilfsorgane durch den Rat zu berücksichtigen sein, daß die Art. 155 letzter Halbsatz EWGV und 121 letzter Halbsatz EAGV dem Rat die Möglichkeit einer Arbeitsentlastung durch Befugnisübertragung auf die Kommission gewähren. Die Übertragung von Durchführungsbefugnissen durch den Rat auf Ausschüsse wird infolge der vertraglichen Delegationsmöglichkeit nur selten erforderlich sein, so daß eine implizierte Übertragungsbefugnis in der Regel nicht anerkannt werden kann.

F Ergebnis

Als Ergebnis der Untersuchung zulässiger Übertragungen von Befugnissen kann damit festgestellt werden, daß Kommission und Rat nicht nur beratende Aufgaben, sondern auch Hoheitsrechte insoweit auf Hilfsorgane übertragen können, als es sich nur um Durchführungsbefugnisse im oben definierten Sinn[3] handelt[4].

---

1) Dehousse, Aspects (1958),S. 38; Harnier, a.a.O., S. 12 ff.
2) Siehe oben S. 163 f .
3) Siehe oben S. 175 ff., 180 f .
4) Unter Hinweis auf die vom EuGH im Meroni-Urteil (Rechtspr. Bd. 4, S. 9 ff.) entwickelten Grundsätze bejaht auch Kovar, Pouvoir réglementaire (1964), S. 150 ff. die Delegation von Befugnissen auf Hilfsorgane

Dieses Ergebnis, das für die Ermächtigung bereits eingesetzter Hilfsorgane entwickelt wurde, hat in gleicher Weise Gültigkeit für die Einsetzung von Ausschüssen. Auf Grund des notwendigen Zusammenhangs zwischen Ausschußeinsetzung und Befugniszuweisung[1] ergibt sich damit, daß beratende und mit hoheitlichen Durchführungsbefugnissen betraute Ausschüsse eingesetzt werden können[2].
Allerdings bedarf es hier noch der aus der Kollegialprinzip (Art. 17 FusV, 148 EWGV) resultierenden Einschränkung, daß Befugnisse nur solchen Hilfsorganen zugewiesen werden dürfen, die nach ihrer institutionellen Struktur ausschließen, daß in ihnen nur die Interessen und Vorstellungen eines oder eines Teils der Mitgliedstaaten repräsentiert sind[3]. Die Hilfsorgane müssen also ebenfalls kollegial aus Vertretern der verschiedenen Mitgliedstaaten zusammengesetzt sein.

§ 3 ZUSAMMENFASSUNG

Zur Beantwortung der Frage, ob und in welchem Umfang die Inanspruchnahme implizierter Kompetenzen zur Einsetzung von Ausschüssen mit den allgemeinen Vertragsgrundsätzen vereinbar ist, war eine Vielzahl von Gesichtspunkten zu berücksichtigen und insbesondere danach zu unterscheiden, ob es sich um die Einsetzung von nur beratenden oder mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Ausschüssen handelt.

---

1) Siehe oben S. 163 f.
2) A.A. ist das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 3.10. 1968 über die Gemeinschaftsverfahren zur Durchführung des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts in ABl. Nr. C 108 vom 19.10. 1968, S. 38; Jozeau-Marigné in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 106 Sept./Okt. 1968, S. 168, 170; in ihren Stellungnahmen zu den RSen 25, 26, 30/70, EuGH Rechtspr. Bd. 16, S. 1161 ff., 1168; 1183 ff., 1189; 1197 ff.,1204 führt die Kommission aus: "Die Befugnis zur Rechtsetzung für die Gemeinschaft könne gewiß nicht anderen Instanzen als dem Rat und der Kommission verliehen werden."
3) Wirsing, Wirtschaftsverwaltung (1964), S. 142; Maas in Soc.Econ.Wetg. 1967, S. 6; Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 145 f.

Die Zusammenfassung des Untersuchungsergebnisses soll und kann deshalb nicht besagen, es sei bereits ein einheitliches rechtliches System der Befugnisse zur Einsetzung von Ausschüssen vorhanden und konstruierbar, in das auch alle künftigen Fälle der Einsetzung von Ausschüssen in aufgrund der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften möglicherweise neuartigen und heute noch gar nicht vorhersehbaren Erscheinungsformen eingeordnet werden könnten.
Die mit dem Thema der Arbeit gestellte Frage läßt sich danach allgemein in der Weise beantworten, daß Rat und Kommission, abgesehen von den in den Art. 16, 24 I FusV und 105 I 2 EWGV sowie Art. 135 EAGV und Art. 16 II EGKSV enthaltenen Ermächtigungen, keine ausdrücklich durch die Verträge zugewiesenen Befugnisse zur Einsetzung von Ausschüssen haben. Jedoch können derartige Ermächtigungen stillschweigend in den vertraglichen Regelungen mitenthalten sein, wenn sie zur Ausübung der ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen erforderlich sind. Hierbei müssen die ausdrücklichen Kompetenznormen nicht nur die Einsetzung eines Ausschusses an sich[1], sondern die des mit den konkreten Aufgaben, z.B. mit dem Recht zum Erlaß bestimmter hoheitlicher Entscheidungen betrauten Ausschusses erfordern. Konnte eine solche Befugnis bejaht werden, so ist in ihr die Berechtigung miteingeschlossen, die nähere Ausgestaltung, also Satzung und Geschäftsordnung des Ausschusses zu bestimmen. Doch kann auch dem Ausschuß überlassen werden, seine Geschäftsordnung selbst zu bestimmen.

Darüber hinaus besteht für den Rat die Möglichkeit[2], in Verbindung mit Art. 235 EWGV, 203 EAGV bzw. für die Kommission mit einstimmiger Zustimmung des Rates gemäß Art. 95 I EGKSV organisationsrechtliche Befugnisse zur Ausschußeinsetzung in Anspruch zu nehmen, dies allerdings nur unter den in diesen Bestimmungen aufgestellten sachlichen und verfahrungsmäßigen Voraussetzungen.

1) Vgl. Dahm, Völkerrecht, Bd. 2 (1961), S. 61: "Im Zweifel wird man davon ausgehen dürfen, daß das Hauptorgan die für die Erfüllung seiner Aufgaben unentbehrlichen Hilfsorgane einsetzen darf."; Seyerstedt in Int.Comp.Law Quart.Bd. 14(1965) S. 74 ff.; Reuter in Festschrift für Basdevant(1960), S. 426 ff. unter Hinweis auf "compétences fonctionnelles"; bei diesen Autoren unterbleibt allerdings eine klare Eingrenzung der anzuerkennenden stillschweigenden Befugnisse.
2) Wenn implizierte Befugnisse i.e.S. zur Ausschußeinsetzung nicht gegeben sind.

SECHSTES KAPITEL : DIE ANWENDUNG DER ERGEBNISSE AUF DIE BEI DEN EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN BESTEHENDEN AUSSCHÜSSE IM EINZELNEN

In den Europäischen Gemeinschaften existiert eine Vielzahl von Ausschüssen, für die -wie bereits festgestellt[1]- in den Verträgen keine ausdrückliche Rechtsgrundlage gegeben ist. Bevor zur Rechtfertigung ihrer Einsetzung auf die Lückenklauseln zurückgegriffen werden kann, ist zu untersuchen, ob stillschweigende Hilfskompetenzen für die Einsetzung der einzelnen Ausschüsse ermittelt werden können. Zugleich wird darauf einzugehen sein, ob über die bereits vorgenommenen Ausschußeinsetzungen hinaus noch weitere -mitunter auch hoheitlich befugte- Hilfsorgane eingesetzt werden können.

§ 1 DIE FUNKTIONALE ZUORDNUNG DER EINZELNEN AUSSCHÜSSE ZU DEN HAUPTORGANEN

Organisationsrechtliche implizierte Befugnisse können im Gemeinschaftsrecht insoweit anerkannt werden, als sie zur vernünftigen und zweckentsprechenden Verwirklichung ausdrücklich zugewiesener Kompetenzen erforderlich sind. Allein das Hauptorgan, dem die ausdrückliche Kompetenz zugewiesen ist, kann die aus ihr abgeleitete implizierte Befugnis in Anspruch nehmen[2]. Daraus ergibt sich, daß ein Hauptorgan vermittels stillschweigender Einsetzungsbefugnisse nur solche Ausschüsse schaffen kann, die es selbst bei der Verwirklichung seiner ausdrücklichen Zuständigkeiten unterstützen. Die Einsetzung von für mehrere Organe gemeinsam tätigen Ausschüssen oder eines für ein anderes Organ tätigen Ausschusses bedarf deshalb der Mitwirkung des anderen Organs, das sich dann seinerseits auf eine Einsetzungsbefugnis muß berufen können. So hat der Rat z.B. eine Reihe von Ausschüssen eingesetzt, die in budgetärer Hinsicht der Kommission zugeordnet sind und zur Unterstützung der Kommission und des Rates oder lediglich der Kommission dienen.

---

1) Oben S. 70 ff.
2) Vgl. oben S. 142 f.

Bei der Ermittlung implizierter Befugnisse für die Einsetzung der einzelnen Ausschüsse ist somit nicht nur danach zu unterscheiden, von welchem Organ die Gremien eingesetzt worden sind. Darüber hinaus bedarf es der Feststellung, welches der Hauptorgane bei seiner Tätigkeit durch den einzelnen, konkreten Ausschuß unterstützt oder entlastet wird, wem also die Arbeitsleistung des Ausschusses zugute kommt. Für die im Einzelfall nicht immer eindeutige Abgrenzung kann ergänzend darauf abgestellt werden, welches Organ die vom Ausschuß zu bearbeitenden Projekte bestimmt, die Gegenstände der anzufertigenden Gutachten und Untersuchungen festlegt und die diesbezüglichen Weisungen gibt, wer die Ausschußmitglieder ernennt, das Ausschußsekretariat wahrnimmt etc.. Allerdings können sich bei der Anwendung dieser Kriterien widersprüchliche Aussagen ergeben, wenn z.B. das Mandat eines Ausschusses vom Rat festgelegt worden ist, die Ausschußmitglieder aber von der Kommission bestimmt werden. Erst die Kumulation der Kriterien wird deshalb die Unterscheidung der Ausschüsse in Hilfsorgane der Kommission und solche des Rates ermöglichen[1].
Die Untersuchung der funktionalen Zuordnung der einzelnen Ausschüsse, die hier aus Platzgründen nicht näher dargestellt werden kann, liegt der Zusammenfassung der Ausschüsse in den Anhängen I bis IV zugrunde, wo mit der Bezeichnung "tätig b e i der Kommission oder / und dem Rat" die Hilfsfunktion des Ausschusses für diese Organe charakterisiert wird.

§ 2 DIE EINSETZUNG VON AUSSCHÜSSEN BEI UND DURCH RAT ODER KOMMISSION

Durch die Gemeinschaftsverträge sind der Kommission wie dem Rat eine Vielzahl von Kompetenzen zugewiesen worden, deren Ausübung weitgehender vorbereitender Arbeiten bedarf[2]. Der Erlaß

1) Vgl. die von Wolff, Verwaltungsrecht, Bd. 2 (1967), § 71 III b, S. 6 für die Bestimmung der Trägerschaft einer Organisation aufgestellten Kriterien
2) Vgl. dazu die Darstellung der Kompetenzverteilung bei Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 16 ff.

von sich immer mehr spezialisierenden Verordnungen und Richtlinien[1] setzt zunehmend eine detaillierte Sachkenntnis der mit den einzelnen Sektoren verbundenen fachlichen Probleme voraus. Zudem erfordert die in den Verträgen mehrfach vorgesehene Aufgabe zur Koordinierung bzw. Abstimmung der verschiedenen Politiken der Mitgliedstaaten[2] einen engen Kontakt mit den nationalen Regierungen.

Die Untersuchung implizierter Befugnisse von Kommission und Rat zur Einsetzung der bei ihnen tätigen Ausschüsse[3] muß demgemäß davon ausgehen, ob in den Verträgen diesen Erfordernissen durch die Gewährung ausreichender personeller und sachlicher Verwaltungsmittel Rechnung getragen wurde, und damit die Einrichtung der vertraglich nicht vorgesehenen Ausschüsse unnötig ist. Hierbei werden auch die in den Verträgen vorgesehenen Ausschüsse zu berücksichtigen sein, insbesondere der AStV. Wenn die gewährten Mittel als nicht ausreichend beurteilt werden müssen, stellt sich die Frage, ob die Vertragsparteien bei Kenntnis der Unzulänglichkeit der Mittel zur Verwirklichung der mit den Kompetenznormen verfolgten Ziele weitere institutionelle, organisatorische Befugnisse vorgesehen hätten.

A Die Ausschüsse bei der Kommission

Nach der vertraglichen Zuständigkeitsverteilung lassen sich die Befugnisse der Kommission unterscheiden in solche zum eigenständigen Erlaß von generellen[4] oder individuellen[5] Rechtsakten und jene zur Abgabe von Vorschlägen für vom Rat zu erlas-

---

1) Vgl. oben S. 170 ff., 187 f.
2) Vgl. die Art. 56, 105 I, 118, 145 zweiter Gedankenstrich EWGV
3) Anhänge I und IV
4) Verordnungs- oder Richtlinienbefugnisse: Art. 10 II, 13 II, 33 VII, 45 II, 48 III d, 90 III, 91 II Satz 2, 97 Satz 2 EWGV; die Darstellung kann sich hier auf die beispielhafte Anführung der durch den EWGV zugewiesenen Befugnisse beschränken.
5) Entscheidungsbefugnisse: Art. 17 IV, 22, 25, 26, 33 II Satz 4, 37 III, 46 Satz 2, 70 II, 73 I und III, 79 IV, 80, 89 II, 90 III, 91 I Satz 2, 93 II, 97 Satz 2, 107 II, 108 III, 109 II, 115, 226 II EWGV

sende Verordnungen, Richtlinien, Programme, Vertragsänderungen oder -ergänzungen[1].
Der quantitativ umfangreichste Aufgabenbereich der Kommission besteht in den Durchführungsbefugnissen, welche ihr gemäß den Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV und 124 letzter Gedankenstrich EAGV vom Rat übertragen worden sind.
Darüber hinaus obliegen der Kommission noch Aufgaben zur Koordinierung der Mitgliedstaaten[2] durch die Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen[3].

Für fast alle diese Tätigkeitsbereiche hat die Kommission insgesamt mehr als 450 -allein im landwirtschaftlichen Bereich mehr als 230- beratende Ausschüsse eingesetzt, die bei ihr tätig sind und sich zumeist aus Sachverständigen der nationalen Verwaltungen oder Vertretern der Interessenverbände (Berufsorganisationen) zusammensetzen[4].
Die Erforderlichkeit einer derart großen Anzahl von Ausschüssen erscheint zunächst zweifelhaft, weil der Kommission gemäß Art. 16 FusV ein Verwaltungsapparat zur Verfügung steht, der mit rund 5000 europäischen Beamten[5] eine hinreichende Bewältigung der Aufgaben der Kommission ermöglichen sollte. So ist fraglich, ob die Kommission bei der Erarbeitung der Vorschläge zu Verordnungen oder Richtlinien oder der Vorbereitung der von ihr selbst zu erlassenden Rechtsetzungsakte einer über die Möglichkeiten ihres Verwaltungsapparates hinausgehenden Beratung bedarf.

---

1) Art. 7 II, 14 V und VII, 21, 33 VIII, 38 III, 42, 43 II Satz 3 und III, 44 III bis V, 49 I, 51, 54 I, 55 Satz 2, 59 Satz 2, 63 I, 69, 75 Satz 5, 79 III, 87, 94, 98, 127, 235 EWGV; vgl. auch Wirsing, Kommission (1965), S. 58 f.
2) Z.B. 118 EWGV; vgl. auch 10 II, 27, 54 III EWGV
3) Art. 155 zweiter Gedankenstrich EWGV, 124 zweiter Gedankenstrich EAGV; die Abgabe von Empfehlungen durch die Kommission ist auch vorgesehen in den Art. 15 II Satz 2, 35 Satz 2, 37 VI, 64 Satz 2, 71 Satz 3, 72 Satz 2 (Stellungnahme), 81 Satz 3, 91 I Satz 1, 93 I (Vorschläge an die Mitgliedstaaten), 102 I, 108 I, 111 Ziff.5, 115 Satz 1 EWGV
4) Siehe im Einzelnen Anhang I
5) Vgl. den dritten Gesamtbericht der Kommission (1969), S.486, wonach 4933 feste und 15 zeitlich begrenzte Planstellen im Haushaltsplan vorgesehen worden sind.

I Die Praktikabilität der gemeinschaftlichen Rechtsetzung

An dieser Stelle ist auf die eigentlich selbstverständliche Forderung hinzuweisen, daß die communautäre Rechtsetzung nicht allein vom erhabenen supranationalen Standpunkt aus dekretierte Anordnung sein darf, sondern sich im besonderen Maße um die Praktikabilität der zu erlassenden Maßnahmen und die Möglichkeiten der effektiven Verwirklichung der Gemeinschaftszwecke durch die administrative Anwendung der Verordnungen und Entscheidungen in den Mitgliedstaaten bemühen muß. Dies setzt die Berücksichtigung der unmittelbaren Auswirkungen auf die Betroffenen in den Mitgliedstaaten voraus. Nicht immer zu Unrecht sieht sich die Kommission dem Vorwurf ausgesetzt, bei ihren Regelungen handele es sich um vom grünen Tisch aus verordnete, aber praktisch unanwendbare oder doch unzweckmäßige Maßnahmen. Die Kommission ist deshalb bei der Erarbeitung gemeinschaftsrechtlicher Maßnahmen auf die Erfahrungen angewiesen, welche die Mitgliedstaaten, denen die gemeinschaftlichen Rechtsetzungsmaterien vordem zugestanden hatten, in diesen Bereichen bisher gemacht haben; sie bedarf der Information über die Auswirkungen der erlassenen Gemeinschaftsrechtsetzung, die von den nationalen Verwaltungen ausgeführt wird[1].
Zudem werden Vorschläge der Kommission zum Erlaß von Verordnungen oder Richtlinien vom Rat nur angenommen, wenn die Vorschläge den praktischen Auswirkungen der Regelungen Rechnung getragen haben. Abgesehen von den politischen Auswirkungen der Gemeinschaftsrechtsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten, welche die Ratsmitglieder bei ihrer Entscheidung insbesondere berücksichtigen[2], werden gerade sie als verantwortliche Delegierte der nationalen Regierungen ein besonderes Augenmerk auf die Praktikabilität der vorgeschlagenen Regelungen legen. Ein diese nicht berücksichtigender Vorschlag der Kommission stieße auf die Einwände der Ratsmitglieder. Damit würde das Vorschlagsverfahren sachlich entwertet und erheblich verzögert werden. Ge-

1) Hallstein, Kieler Vorträge NF, Bd. 37 (1965), S. 10 f.
2) Ein Beispiel dafür bildete die starre Verteidigung der nationalen Egoismen bei den jahrelangen Beratungen über die Ausweitung der gemeinsamen Marktordnung für Wein

rade die Vielzahl der Regelungsgegenstände, die in den Verträgen vorgesehen sind, erfordert aber die höchstmögliche Effizienz bei der Abwicklung des Entscheidungsverfahrens.

Die Kommission wird also ihrer Aufgabe im Vorschlagsverfahren und damit ihrer funktionalen Stellung im System der Gewaltenteilung der Europäischen Gemeinschaften nur gerecht werden können, wenn sie in der Lage ist, Vorschläge zu Verordnungen etc. zu machen, die in der Praxis zweckentsprechend anwendbar sind.

II Die vertraglich gewährten Verwaltungsmittel

Da die vierzehn[1] Kommissionsmitglieder die vorbereitenden Arbeiten für die von der Kommission zu erlassenden Rechtsakte nicht selbst durchführen können, ist ihnen gemäß Art. 16 FusV ein Verwaltungsapparat zur Verfügung gestellt worden. Da die Gemeinschaftsverträge die verwaltungsmäßige Ausführung der communautären Rechtsetzung den nationalen Verwaltungen überlassen[2], erfährt die Kommission durch ihren Verwaltungsapparat nur wenig über die praktischen Auswirkungen der erlassenen Rechtsakte. Zwar entstammt ein Teil der Kommissionsbeamten den nationalen Verwaltungen, von denen sie nach Brüssel delegiert worden sind. Doch läßt die zumeist über mehrere Jahre sich erstreckende Tätigkeit der Beamten bei den Gemeinschaften die unmittelbare Verbundenheit mit den praktischen Anliegen der nationalen Verwaltungen abreißen[3].
Schließlich erfordert die zunehmende Technizität der zu regelnden Gegenstände oftmals außergewöhnliche Kenntnisse auf Spezialgebieten, die nicht von Verwaltungsbeamten, sondern nur

---

1) Bzw. 9 Kommissionsmitglieder, Art. 32 FusV
2) Bruns, Entwicklungstendenzen (1964), S. 127; Horch in Europarecht 1967, S. 224 f.; das sekundäre Gemeinschaftsrecht kann auch keine Regelungen der nationalen Verwaltungsorganisation für die Ausführung des Gemeinschaftsrechts enthalten; vgl. auch Hallstein in ABl. Verhandlungen EP Nr. 59 Okt. 1962, S. 120: "Die Durchführung der Gemeinschaftsmaßnahmen (ist) in vielen Fällen, vielleicht sogar in den meisten Fällen, Sache der staatlichen Instanzen. .... Auch das legt eine enge Zusammenarbeit nahe."
3) Dem könnte allenfalls ein häufigerer, turnusmäßiger Wechsel der delegierten Beamten abhelfen

von Sachverständigen erwartet werden können[1]. Ohne die Qualifikation der einzelnen Beamten herabzumindern, ist deshalb festzustellen, daß die Kommissionsverwaltung allein nicht in der Lage ist, in ausreichendem Maße Auswirkungen und Praktikabilität der Gemeinschaftsrechtsetzung in den Mitgliedstaaten vorherzusehen.

Ebensowenig können die in den Verträgen bereits ausdrücklich vorgesehenen Beratungsorgane[2] diesem Bedürfnis nach eingehender sachkundiger Unterrichtung und Information in den zahlreichen Materien gemeinschaftlicher Tätigkeiten gerecht werden; ihr Aufgabengebiet ist zudem auf einzelne Regelungsbereiche beschränkt.

Jedoch ist zu berücksichtigen, daß die Kommissionsvorschläge -nachdem sie dem Rat zugeleitet worden sind- zuerst von den zuständigen Ausschüssen beim Rat behandelt werden. Hierbei handelt es sich um Gremien, die aus Sachverständigen der nationalen Verwaltungen gebildet werden[3]. Die Kommission, die meistens zur Teilnahme an den Beratungen dieser Gremien eingeladen ist, könnte also hier die erforderlichen Hinweise erlangen. Diese Betrachtung vergißt hingegen, daß der Rat -zwar nicht als reine Regierungskonferenz, aber doch- als Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten zusammentritt und in ihm damit die Parti-

---

1) Aus diesen Gründen hat auch das Ausschußwesen in den nationalen Verwaltungen stark zugenommen: Hass in VerwArch, Bd. 49 (1958), S. 14 ff.; v.d.Groeben in VerwArch, Bd. 49 (1958), S. 231 ff.; Thierfelder in VerwArch, Bd. 49 (1958), S. 249 ff.; Böckenförde, Organisationsgewalt (1964), S. 249 ff.; Prior, Ausschüsse (1968); Canenbley, Ausschüsse (1968); siehe auch die Antwort der Bundesregierung vom 14.7.1969 auf die Anfrage der Abgeordneten Lieselotte Holzmeister -Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/4585-, nach der bei den Bundesministerien 206 sogenannte Beiräte mit 4368 Mitgliedern bestehen; für Frankreich siehe Landron in VerwArch, Bd. 49 (1958), S. 297 ff.; Laubadere, Droit Administratif, Bd. 1 (1967), Rdz. 79, S. 61 und Rdz. 461, S. 256 ff.; für die Niederlande: v.Poelje, Bestuursrecht (1968), S. 23 ff.; vgl. auch Art. 87 niederl. Grondwet; für Frankreich, die Niederlande und Belgien siehe auch Ballreich in ZaöRVR Bd. 14 (1951/52), S. 794 ff.; für Italien vgl. die Aufzählung der verschiedenen Ausschüsse bei Sandulli, Diritto Amministrativo (1964), S. 149 ff. Nr. 62 c, S. 217 f. Nr. 84, S. 219 f. Nr. 84 bis, S. 222 ff. Nr. 85, S. 236 f. Nr. 91, S. 293 Nr. 113, S. 298 f. Nr. 240, S. 619 Nr. 246 a

2) Vgl. Anhang VI

3) Näheres vgl. Anhang IV

kularinteressen zum Ausdruck kommen[1]. Seine Entscheidungen bilden meist mehr einen Kompromiß zwischen den widerstrebenden nationalen Interessen der Mitgliedstaaten, als daß der Rat das Gemeinschaftsinteresse Entscheidungsmaxime sein läßt. Demgegenüber ist es - nach h.M.[2] - Aufgabe der Kommission, die Gemeinschaftsinteressen bei ihrer Tätigkeit zu wahren[3] und so ein Gegengewicht zum Rat zu bilden. Diese Aufgabe wäre für sie schwer zu erfüllen, würde sie zur Vorbereitung ihrer Vorschläge und Entscheidungen nur an den der Ausarbeitung eines einheitlichen Ratsstandpunktes dienenden Arbeiten der Hilfsorgane beim Rat teilnehmen. Zudem brächte das die Gefahr mit sich, daß die Kommission zunehmend in Abhängigkeit des Rates gerät und damit ihre in den Verträgen vorgezeichnete Eigenständigkeit und Gleichberechtigung verliert.
Somit sind auch die vertraglich vorgesehenen sowie die beim Rat eingerichteten beratenden Ausschüsse nicht geeignet, der Kommission in ausreichendem Maße Auskünfte und Informationen über die praktischen Auswirkungen communautärer Rechtsetzung zu geben[4].

III Die erforderlichen Hilfskompetenzen

Da solche Informationen aber zur zweckentsprechenden Ausübung der Gemeinschaftskompetenzen erforderlich sind, muß die Kommission befugt sein, nationale Experten und Sachverständige bei der Erarbeitung der Rechtsakte oder Vorschläge heranzuziehen

---

1) Münch in Festschrift für Schätzel (1960), S. 343; ders. in DÖV 1962, S. 650; Houben, Conseils (1964), S. 211 f.; Wirsing, Kommission (1965), S. 51; v.Hassel, Beschlußfassung (1965), S. 89 ff.; Petzold, Gewaltenteilung (1966), S. 179; Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 9 mit weiteren Nachweisen
2) Merkel, Rechtsetzungsverfahren (1964), S. 43; Gaudet in Bull. Assoc.Jur.Europ. 1964, S. 9 ff., 16 ff.; Wirsing, Wirtschaftsverwaltung (1964), S. 133; Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 11
3) Vgl. Art. 10 II Satz 1 FusV
4) Vgl. Hallstein in ABl. Verhandlungen EP Nr. 59, Okt. 1962, S. 120: "Will die Kommission eine zuverlässige tatsächliche Grundlage für ihr Verhalten gewinnen, so kann sie an keiner Stelle eine objektivere Unterrichtung erlangen als bei den staatlichen Stellen, die bisher mit den zu regelnden Tatbeständen befaßt waren."

und damit den Mangel an Erfahrung bei der praktischen Anwendung der sekundären Gemeinschaftsnormen auszugleichen[1]. Gerade die zunehmende Diversifikation der zu treffenden Regelungen in vielen Bereichen der Kommissionszuständigkeit[2] läßt sich ohne die Heranziehung nationaler Sachverständiger nicht mehr sachgerecht bewältigen[3]. Als Sachverständige sind hierbei nicht nur die Fachbeamten der einzelnen Ministerien anzusehen, sondern ebenso die sich mit den Auswirkungen der Gemeinschaftsregelungen aus der Sicht der Betroffenen beschäftigenden Funktionäre der Berufs- und Interessenverbände[4]. Der Zusammenschluß der Interessenverbände auf Gemeinschaftsebene erhöht das Gewicht des Votums der Betroffenen, so daß die Beratung durch die Europäischen Verbände um so wesentlichere Bedeutung für die Kommission erlangt.

Die Heranziehung der nationalen Experten muß allerdings nicht notwendig durch die Einsetzung von ständigen Ausschüssen geschehen; die Sachverständigen können auch sporadisch, nur für den Einzelfall zusammengerufen werden. In dieser Weise verfährt die Kommission, wenn es sich um Sachfragen handelt, die nur geringe und zeitlich begrenzte Bedeutung haben. Handelt es sich jedoch um in einer gewissen Kontinuität auftretende Sachfragen, z.B. darum, die Anwendung einer Verordnung zu überwachen oder zu ständig neu festzusetzenden Agrarbeiträgen oder -abgaben Stellung zu nehmen, dann wäre es zeitraubend und unvernünftig, immer wieder verschiedene Sachverständige zusammenzurufen. Hier drängt sich als rationelle Maßnahme die Institutionalisierung der Sachverständigenanhörung auf, mit anderen Worten, die Einrichtung von Ausschüssen für die einzelnen Sachbereiche.

Doch sind mit der Einrichtung von Ausschüssen, die bei der Vorbereitung der zu erlassenden Maßnahmen gehört werden sollen,

---

1) Vgl. Panebianco in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. 3 A zu Art. 162 EWGV, Bd. 1 (1965), S. 1173
2) Dies indiziert schon der wachsende Umfang der einzelnen Jahrgänge des ABl. der Europäischen Gemeinschaften.
3) Vgl. auch Hallstein in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 59 Okt. 1962, S. 120
4) Vgl. dazu Fischer, Institutionalisierte Vertretung (1965); Lassalle in Cah.dr.europ. 1968, S. 414 ff.; Jozeau-Marigne, Bericht 2 (1968), S. 25 f.

auch gewisse Nachteile verbunden. Die Darstellung, Gegenüberstellung bzw. Abwägung der verschiedenen Gesichtspunkte, die in einem Ausschuß von den Vertretern der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen oder professionalen Interessen vorgetragen werden, erfordern oft nicht nur erheblich lange Zeit, sondern führen auch zu Kompromißlösungen, die nicht mehr immer als sachgerecht und zweckmäßig bezeichnet werden können. Zudem läuft die Kommission Gefahr, bei zu weitem Eingehen auf die in den beratenden Ausschüssen geäußerten Vorstellungen der Mitgliedstaaten ihre Rolle als Wahrerin des Gemeinschaftsinteresses nicht gerecht zu werden und sich zu sehr in die Abhängigkeit der Mitgliedstaaten zu begeben.

Bedenken begegnet auch die Praxis der Kommission, für eine Vielzahl sehr spezieller Detailfragen einzelne Ausschüsse einzusetzen, wie z.B. die Sachverständigenarbeitsgruppe für die chemische Bestimmung der fettlöslichen Vitamine, die Sachverständigenarbeitsgruppe für die chemische Bestimmung der wasserlöslichen Vitamine, die Sachverständigenarbeitsgruppe für die chemische Bestimmung der wasserlöslichen Fette etc.[1]. Vereinzelt liegt sogar der Verdacht nahe, daß Ausschüsse nur deshalb eingesetzt worden sind, um die Lösung einer problematischen und umstrittenen Sachfrage zu vertagen[2].

Auch wurde vom Europäischen Parlament -schon 1962- darauf hingewiesen, daß das Entscheidungsverfahren im Vorbereitungsstadium auf Grund einer zunehmenden Beteiligung von nicht kontrollierbaren Ausschüssen undurchschaubar werde und damit demokratischen Anforderungen nicht mehr genügen könne[3].

Letztlich wird aber nur die Verwaltungspraxis eine genaue Antwort darauf geben können, ob die Einsetzung des einzelnen Aus-

---

1) Siehe Anhang I § 6, Ausschüsse beim stellvertretenden Generaldirektor, Abteilung 2 E, Ziff. 2, S. 15 des Anhangs

2) So kann man bei der Kommission auf formell noch existierende Ausschüsse stoßen, die auf Grund der "Unlösbarkeit" der ihnen zur Untersuchung aufgetragenen Probleme schon jahrelang nicht mehr zusammengetreten und in Vergessenheit geraten sind. Wird die Sachfrage später erneut aktuell, führt das mitunter nicht zur Reaktivierung des alten, sondern zur Einsetzung eines neuen Ausschusses; vgl. Vorbemerkung in Anhang I

3) Deringer in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 59 Okt. 1962, S. 127 f.

schusses unter Berücksichtigung dieser Bedenken erforderlich und zweckmäßig ist oder nicht. Insofern ist hier der Kommission ein nicht weiter nachprüfbarer Ermessensspielraum gewährt.

So läßt sich auch bei der Untersuchung der Erforderlichkeit bereits von der Kommission eingesetzter Ausschüsse heute im Einzelfall nicht mehr nachweisen, daß ein bestimmter Ausschuß nur zu dem Zweck eingesetzt worden ist, ein unbequemes Problem zu vertagen. Ebenso ist in keinem Fall der vorgenommenen Ausschußeinsetzungen festzustellen, daß damit eine unzuträgliche Abhängigkeit der Kommission von den nationalen Verwaltungen herbeigeführt wurde.

In dem Ausmaß, in dem nach Abwägung dieser Gesichtspunkte die Beratung durch sachverständige Vertreter der nationalen Verwaltungen oder der nationalen bzw. übernationalen Interessenverbände als erforderlich zu bejahen ist, implizieren die ausdrücklichen Zuweisungen vertraglicher Kompetenzen, bzw. die Übertragung von sekundären Rechtsetzungsbefugnissen vom Rat auf die Kommission nach Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV bzw. 124 letzter Gedankenstrich EAGV, die Befugnis der Kommission zur Einsetzung von beratenden Ausschüssen.

Zudem entspricht die Anerkennung stillschweigender Befugnisse zur Ausschußeinsetzung dem hypothetischen Willen der Vertragsparteien. In den Fällen, für die bereits bei Vertragsabschluß ein Bedürfnis nach besonderer sachverständiger Beratung anerkannt wurde, sah man schon in den Verträgen beratende Ausschüsse vor, die sich aus Sachverständigen der nationalen Verwaltungen[1] oder der Wissenschaft[2] oder aus Vertretern der Interessenverbände[3] zusammensetzen. So ist zu vermuten, daß auch in anderen Fällen bei der Anerkennung einer sachlichen Notwendigkeit weitere Ausschüsse von den Vertragsparteien eingesetzt worden wären.

Eingedenk des Ermessensspielraums bei der Beurteilung der Erforderlichkeit läßt sich damit als Ergebnis feststellen, daß die Kommission sich für die Einsetzung der bei ihr tätigen Ausschüsse[4] auf implizierte Befugnisse berufen konnte[5]; die Ein-

1) Z.B. Art. 83 EWGV: Verkehrsausschuß
2) Z.B. Art. 31 EAGV; auch Art. 134 und 135 EAGV
3) Z.B. Art. 124 II EWGV und 18 EGKSV
4) Siehe Anhang I
5) So auch Nicolaysen in Europarecht (1966), S. 135 Anm. 27 f.

setzung der Ausschüsse erfolgte in rechtmäßiger Ausübung ihr zustehender Befugnisse[1].

B Die Ausschüsse beim Rat

I Die ausdrücklichen Ratszuständigkeiten

Dem Rat obliegen die Befugnisse mit weitreichender politischer Bedeutung[2], auf deren Ausübung sich die Mitgliedstaaten einen Einfluß bewahren wollten. Außer den Kompetenzen[3] auf dem Gebiet der Außenbeziehungen[4] stehen dem Rat Befugnisse zur Vertragsänderung und -ergänzung zu[5].
Ebenso wie in diesen Fällen können auch die sonstigen Ratsbefugnisse in der Regel aber nur auf Grund eines Vorschlags, der Stellungnahme bzw. Anhörung oder in Zusammenarbeit mit der Kommission sowie mit anderen Gemeinschaftsorganen wie dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß etc. ausgeübt werden.
Desweiteren sind die Beauftragung des Rates zur Aufstellung "objektiver" oder "allgemeiner Grundsätze"[6] bzw. "allgemeiner Programme"[7] und die Ermächtigung zum Erlaß grundlegender, einer

---

1) Bezüglich der in Ausschüssen "institutionalisierten Interessenvertretung" ist Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 85 f. insofern gleicher Auffassung, als er mit den der Kommission nach Art. 155 erster Gedankenstrich, Art. 162, sowie Art. 10 II, 43 I, 118 II EWGV zugewiesenen Aufgaben und Kompetenzen zugleich die Befugnis als notwendig impliziert sieht, beratende Ausschüsse einzusetzen. Fischer, Institutionalisierte Vertretung (1965), S. 23 ff. wertet die Einsetzung der von der Kommission im landwirtschaftlichen Bereich eingerichteten Ausschüsse (Anhang I § 4 A, Abteilung 4, Ziff. 2 bis 13) "in erster Linie als politische Entscheidung", die keine Rechtsgrundlage hat.
2) Vgl. oben S. 197
3) Die Darstellung kann sich auch hier auf die beispielhafte Anführung der durch den EWGV zugewiesenen Befugnisse beschränken
4) Kompetenzen zum Vertragsabschluß: Art. 114, 228 I, 238 EWGV; zur Vertragsvorbereitung: Art. 138 III Satz 2 und 237 EWGV; zur Koordinierung des gemeinsamen Vorgehens gegenüber internationalen Organisationen: Art. 116 EWGV
5) Art. 236, 14 VII, 33 VIII, 38 III Satz 2, 223 II und III EWGV
6) Art. 44 III und 128 EWGV
7) Art. 54 und 163 I EWGV

gemeinschaftsrechtlichen Durchführung noch bedürftiger Beschlüsse[1] zu nennen.
Im innergemeinschaftlichen Bereich lassen sich schließlich die Ermächtigungen unterscheiden, die dem Rat mangels einer näheren Kennzeichnung die Wahl der Rechtsform der zu treffenden Maßnahmen überlassen[2] oder ihn speziell zum Erlaß von Richtlinien[3], Verordnungen[4] oder Entscheidungen[5] berechtigen.
In einer geringen Zahl dieser Fälle[6] ist jedoch der Rat -ebenso wie in der Regel bei den ihm überwiesenen organisationsrechtlichen Kompetenzen[7]- allein und unabhängig von der Beteiligung anderer Gemeinschaftsorgane zur Ausübung der Befugnisse ermächtigt.

II Die Hilfsorgane des Rates

Die Ausübung dieser zahlreichen Kompetenzen muß dem Rat auf Grund seiner Struktur notwendigerweise Schwierigkeiten bereiten. In den Gemeinschaftsverträgen ist für den Rat ein der Kommissionsverwaltung vergleichbarer Verwaltungsapparat nicht vorgesehen. Zudem ist der Rat auf Grund seines sporadischen und diskontinuierlichen Zusammentretens wenig geeignet, eine bürokratische Behörde zu lenken[8].

---

1) Z.B. Art. 84 II, 103 II; vgl. dazu Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 95 und 122; hierzu sind wohl auch die Vorschriften der Art. 111 Ziff. 1 Satz 2 und 113 II zu rechnen, bei denen eine Befugnis des Rates stillschweigend vorausgesetzt ist; vgl. dazu Rabe, a.a.O., S. 90 f.
2) Art. 7 II, 42 Satz 1, 43 II und III, 51, 75 I und III (siehe Rabe, a.a.O., S. 98), 99 Satz 2, 213 und 235 EWGV
3) Art. 14 II lit.c und V, 21 I, 49, 54 II, 56 II, 57 I und II, 63 II, 69, 70 I Satz 2, 87, 100, 103 III, 108 II, 112 I Satz 2
4) Art. 20 Satz 4, 28 Satz 2, 44 VI, 49, 87, 94, 127
5) Art. 8 III und V, 21 II, 25 I, 28 Satz 1, 33 V, 42 Satz 2, 44 IV und V, 45 III Satz 2, 55 Satz 2, 59 Satz 2, 70 II, 73 I, 76, 92 III lit.d, 93 II Satz 3, 98, 108 II und III, 109 III
6) Art. 43 III, 45 III Satz 2, 75 I erster Halbsatz, 75 III, 76, 93 II Satz 3, 138 III Satz 2
7) Art. 111 Ziff. 2, 113 III, 154, 165 Satz 4, 166 Satz 3, 196 Satz 2, 200 III, 206 I Satz 2 bis 4, 206 IV, 217; Art. 10 I Satz 2 und II Satz 7, 12 Satz 3, 13 FusV; die Beteiligung -unter anderem- der Kommission ist hingegen bei der Ausübung der folgenden organisationsrechtlichen Befugnisse vorgesehen: Art. 126, 153, 194, 201 Satz 3, 203, 204 Satz 2, 209
8) Panebianco in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. 3 zu Art. 162 EWGV, Bd. 3 (1965), S. 1171

1 Das Sekretariat

Die institutionelle Stellung des Rates als Hauptentscheidungsorgan in den Europäischen Gemeinschaften erfordert jedoch die Einrichtung eines permanenten technischen Dienstes, der die Zeit zwischen den Ratssitzungen überbrückt und die Vorbereitung[1] der Ratssitzungen durchführt. Zu diesem Zweck wurde für die EGKS am 8.9.1952 ein Ratssekretariat eingerichtet, das dann am 25.1.1958 auch für die EWG und EAG zuständig erklärt wurde. Für seine Errichtung ist zwar keine ausdrückliche Rechtsgrundlage in den Verträgen gegeben; doch konnten dafür stillschweigend mit den ausdrücklichen Ratskompetenzen implizierte Befugnisse in Anspruch genommen werden[2].

2 COCOR und AStV

Als weiteres Organ zur Vorbereitung der Ratssitzungen und zur vorbereitenden Koordinierung der Standpunkte der Mitgliedstaaten in bezug auf die einzelnen Sachfragen wurde der bereits in den Art. 151 II EWGV und 121 II EAGV vorgesehene Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) eingesetzt.
Bereits 1953 wurde für die EGKS vom Besonderen Ministerrat die Commission de Coordination du Conseil de Ministres, die sogenannte COCOR eingesetzt, deren Rechtsgrundlage in Art. 10 der vorläufigen Geschäftsordnung des Besonderen Ministerrates[3],

---

1) Dazu gehört z.B. auch, Änderungswünsche des Rates zu Vorschlägen der Kommission zu formulieren, von den Sitzungen des Rates, des AStV und der Untergruppen Protokolle anzufertigen und den sonstigen Schriftverkehr zu besorgen. Zu Struktur und Aufgaben des Sekretariates vgl. Gerbet-Pepy, La decision (1969), S. 75 ff.

2) Nicht nur der personelle Umfang des Sekretariats, sondern auch der Aufgabenbereich sind seitdem erheblich erweitert worden. Heute obliegt ihm auch die Vorbereitung der Sitzungen des AStV und der zahlreichen Ausschüsse und Arbeitsgruppen unterhalb des AStV. Für Einzelheiten vgl. Houben, Les Conseils (1964), S. 150 ff.; Hellmann in Der Volkswirt 1966, S. 2162; auch Wohlfarth in Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung (1960), Anm. 5 zu Art. 151 EWGV; Buerstedde, Ministerrat (1964), S. 120 und siehe oben S.83 f.der Arbeit

3) Art. 10: "Le Conseil peut créer des commissions."; Geschäftsordnung vom 9.9.1952, nicht offiziell veröffentlicht; abgedruckt bei Houben, Les Conseils (1964), S. 225 f.

also letztlich wohl in dem Geschäftsordnungsrecht des Besonderen Ministerrates nach Art. 30 EGKSV gesehen wurde. Wenn auch das Geschäftsordnungsrecht nicht ausdrücklich zur Einsetzung von Ausschüssen ermächtigt[1], so ist die Befugnis zur Einsetzung der COCOR jedoch durch die ausdrücklichen Ratskompetenzen im sekundären Gemeinschaftsrecht und zur Koordinierung der verschiedenen Politiken der Mitgliedstaaten stillschweigend impliziert. Die Frage der Einsetzungsbefugnis ist allerdings nur noch von theoretischer Bedeutung, weil heute in Art. 4 FusV für alle drei Europäischen Gemeinschaften geregelt ist, daß ein Ausschuß, der sich aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, die Aufgabe hat, die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufträge auszuführen[2].

Rechtsgrundlage des für alle drei Gemeinschaften zuständigen AStV ist also heute Art. 4 FusV. Auf Grund der durch Art. 16 III der vorläufigen Geschäftsordnung des EWG- und EAG-Rates[3] dem AStV erteilten Ermächtigung zur Einsetzung von Arbeitsgruppen sind beim AStV mehr als zwanzig Ausschüsse und Sachverständigengruppen eingerichtet worden[4]. Ihr Aufgabenbereich ist nach den verschiedenen Materien der Ratszuständigkeiten festgelegt worden[5]. Die Arbeitsergebnisse dieser Arbeitsgruppen werden dem AStV zugeleitet, der abschließend darüber berät, ob die einzelne Sachfrage als ohne weitere Beratung zu verabschiedender A-Punkt oder als B-Punkt auf die Tagesordnung der nächsten Ratssitzung gesetzt werden soll. Die erste Möglichkeit kommt nur in Betracht, wenn bereits im AStV Einigung über den Regelungsgegenstand erzielt werden konnte[6].

---

1) Siehe oben S. 83 ff.
2) Durch Art. 4 FusV dürfte jetzt auch festgelegt sein, daß dieser Ausschuß im Gegensatz zu den Ständigen Vertretungen, aus deren Leitern er gebildet wird, als Gemeinschaftsorgan und nicht als Organ der nationalen Regierungen anzusehen ist (vgl. Wohlfarth, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 151 EWGV; N.N. in Com.Europ. 1967, S. 12; a.A. Hellmann, a.a.O.. Dem widerspricht nicht, daß die Ständigen Vertreter Weisungen von den nationalen Regierungen erhalten, denn dies ist ebenso bei einem anderen Gemeinschaftsorgan, dem Rat der Fall.
3) Diese Geschäftsordnung wird nach der Fusion der Organe vom gemeinsamen Rat der Gemeinschaften angewandt
4) Siehe oben S. 86 f.
5) Vgl. Anhang IV B
6) Zu diesem Verfahren siehe Anhang IV A

3 Der Sonderausschuß Landwirtschaft

Die allgemeine Zuständigkeit des AStV für grundsätzlich alle Bereiche der Ratstätigkeiten führte zu einer Arbeitsüberlastung, die eine sachgemäße Vorbereitung der Ratsaufgaben schon bald erschwerte und zum Teil sogar ausschloß. Aus diesem Grunde klammerte man bereits 1960 einen in sich relativ geschlossenen, aber umfassenden Bereich gemeinschaftsrechtlicher Tätigkeit aus dem Aufgabenbereich des AStV aus und übertrug ihn auf ein dazu geschaffenes eigenständiges Gremium, den Sonderausschuß Landwirtschaft. Dieser Ausschuß hat zur Aufgabe, die zahlreichen agrarrechtlichen Entscheidungen des Rates vorzubereiten. Die hierbei vom Sonderausschuß erarbeiteten Ergebnisse werden grundsätzlich, ohne vorher dem AStV vorgelegt zu werden, gleich dem Rat unterbreitet[1].

Die Einsetzung des Sonderausschusses war nicht nur auf Grund der gerade im Agrarbereich stark anwachsenden Gemeinschaftsrechtsetzung erforderlich. Eine sachgemäße Vorbereitung der Ratstätigkeit in den zahlreichen anderen Bereichen seiner vertraglichen Zuständigkeit wäre dem AStV allein ohne die Einsetzung eines weiteren, direkt dem Rat unterstellten vorbereitenden Hilfsorgans nicht mehr möglich gewesen. Aus diesen, der Begründung der Einsetzungsbefugnis der Kommission vergleichbaren Gründen ist die Kompetenz des Rates zur Einsetzung des Sonderausschusses Landwirtschaft als durch die ausdrücklichen Zuweisungen impliziert anzusehen; Rechtsgrundlage der Ausschußeinsetzungen ist damit eine stillschweigende organisationsrechtliche Befugnis.

Zugleich wird als ebenso erforderlich und somit auf einer implizierten Rechtsgrundlage beruhend die Ermächtigung des Sonderausschusses bejaht werden können, Unterausschüsse einzusetzen. Von dieser Ermächtigung hat der Sonderausschuß bisher in elf Fällen Gebrauch gemacht[2].

---

1) Allerdings ist der AStV berechtigt, die Vorschläge des Sonderausschusses Landwirtschaft noch einmal unter allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten zu überprüfen; vgl. Anhang IV A Ziff. 2

2) Siehe Anhang IV A Ziff. 2 a bis k

§ 3 DIE EINSETZUNG VON AUSSCHÜSSEN DURCH MEHRERE ORGANE

Außer den bisher erörterten, von nur einem Organ eingesetzten Hilfsorganen existiert bei den Europäischen Gemeinschaften eine Reihe von Ausschüssen, deren Rechtsgrundlage in dem ausdrücklichen Beschluß mehrerer Gemeinschaftsorgane besteht[1]. Die Einsetzung dieser Gremien kann deshalb nur rechtmäßig sein, wenn jedes Organ sich dafür auf implizierte organisationsrechtliche Befugnisse berufen kann.

A Die von Rat und Kommission eingesetzten Ausschüsse

I Der Gemeinsame Ausschuß Rat - Kommission[2]

Die Untersuchung implizierter Befugnisse zur gemeinsamen Einsetzung der Ausschüsse soll zunächst am Beispiel des Gemischten Ausschusses Hohe Behörde - Besonderer Ministerrat durchgeführt werden, der ebenso wie sein Nachfolger, der Gemischte Ausschuß Rat - Kommission mit Untersuchungen auf dem Energiesektor beauftragt worden ist.
Der untrennbare Sachzusammenhang des im Montanvertrag unter supranationale Verwaltung gestellten Bereichs der Kohleindustrie und des Kohlenhandels mit den Problemen der Energieversorgung in den Mitgliedstaaten bedingt die vertragliche Zuständigkeit der Organe der EGKS auf dem Kohleenergiesektor[3]. Ist z.B. die Hohe Behörde nach Art. 46 I EGKSV befugt, jederzeit die Regierungen anzuhören, so kann sie das selbstverständlich auch zu Fragen der Energieversorgung. Die vielfältigen Befugnisse, die der Hohen Behörde und dem Besonderen Ministerrat z.B. im Bereich der Finanzierung von Investitionsprogrammen[4], der Förderung der Forschung[5], der finanziellen Hilfen bei Entlassungen[6], bei der Einführung von Quoten- und Verteilungssystemen[7] oder auch zur Abwehr von Wettbewerbsbeeinträchtigungen[8]

---

1) Siehe Anhang III
2) Siehe Anhang III Ziff. 1
3) Vgl. Cartou, Europäische Organisationen (1967), Rdz. 271; Thiesing in Groeben-Boeckh, Handbuch, Einleitung Ziff. 5 zum EGKSV (1967)
4) Art. 54 EGKSV
5) Art. 55 EGKSV
6) Art. 56 EGKSV
7) Art. 58 EGKSV

Eine nähere Untersuchung erübrigt sich hier, da der Ausschuß heute nicht mehr existent ist[1].

III Der interinstitutionelle beratende Ausschuß für Kernforschung[2]

Der vom Rat und der EAG-Kommission gemeinsam eingesetzte Kernforschungsausschuß dient -insbesondere im Zusammenhang mit der Aufstellung des gemeinschaftlichen Forschungs- und Investitionshaushaltsplans- zur gegenseitigen Unterrichtung und Koordinierung von Kommission und Mitgliedstaaten im Bereich der nationalen und communautären Kernforschung[3]. Das Erfordernis zur Einrichtung dieses Ausschusses ergibt sich schon aus der Kommission und Rat zugewiesenen Befugnis zur Aufstellung des Vorentwurfes bzw. der Beschließung des Forschungs- und Investitionshaushalts[4].
Seine Tätigkeit ist aber ebenso unentbehrlich für die der Kommission durch die Art. 4 ff. EAGV aufgetragene Förderung und Koordinierung der Kernforschung in den Mitgliedstaaten und die dem Rat nach Art. 7 EAGV obliegende Festlegung der Forschungs- und Ausbildungsprogramme von Euratom. Die zweckentsprechende Ausübung dieser ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen macht eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erforderlich. Die vertraglichen Zuweisungen implizieren somit die Befugnis von Rat und Kommission zur Einsetzung des Ausschusses.

Diese Überlegungen sind entsprechend heranzuziehen für die Rechtfertigung der beiden beim Kernforschungsausschuß eingerichteten Untergruppen, die Ad-hoc-Gruppen "Kontrollierte thermonukleare Fusion" und "Biologie und Gesundheitsschutz". Die Technizität der ihnen übertragenen Aufgaben erfordert die Bearbeitung in besonderen Gremien, deren Arbeitsergebnisse dem Kernforschungsausschuß vorgelegt werden[5].

---

1) Vgl. Anhang III Ziff. 2
2) Vgl. Anhang III Ziff. 3
3) Im einzelnen vgl. Anhang III Ziff. 3
4) Art. 176 und 177 EAGV
5) Vgl. Anhang III Ziff. 3

B Die von den Kommissionen und der Hohen Behörde eingesetzten Ausschüsse[1]

Diese heute nach der Fusion der Exekutiven nicht mehr bestehenden Ausschüsse wurden eingerichtet, um in den Bereichen sich überschneidender Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere von EWG und EGKS, eine Koordinierung und Ergänzung der Tätigkeiten herbeizuführen und Doppelarbeit zu vermeiden. Ein solches Bestreben bewegt sich durchaus im Rahmen einer sinnvollen Realisierung der expliziten Kompetenzen, deren zweckmäßige Ausübung rationell zu sein hat. Auch hier waren als Rechtsgrundlage der Ausschußeinsetzungen implizierte Befugnisse gegeben.

§ 4 DIE VOM RAT BEI DER KOMMISSION EINGESETZTEN AUSSCHÜSSE

In mehr als zwanzig Fällen hat der Rat durch von ihm beschlossene und in seinem Namen unterzeichnete Rechtsakte Ausschüsse eingesetzt, die gemäß den einleitend in diesem Kapitel dargestellten Kriterien für die funktionale Zuordnung der Ausschüsse[2] als allein bei der und für die Kommission, ausnahmsweise für Kommission und Rat tätige Hilfsorgane beurteilt werden müssen[3].

A Die Unzuständigkeit des Rates zur Einsetzung von Ausschüssen bei der Kommission

Auf Grund der Definition der Hilfskompetenzen als zur Ausübung eigener ausdrücklicher Zuständigkeiten erforderliche Befugnisse[4] ist bereits ausgeschlossen, daß der Rat zur Einsetzung der nicht ausschließlich ihn, sondern allein oder auch die Kommission unterstützenden Ausschüsse implizierte Befugnisse in Anspruch nehmen konnte.
In den Fällen, in denen die Kompetenzen, bei deren Ausübung

1) Vgl. Anhang III Ziff. 4
2) Siehe oben S. 200 ff.
3) Siehe Anhang II C Ziff. 1 ff.
4) Vgl. oben S. 152 ff., 160

der Ausschuß die Kommission unterstützt, dieser durch eine Ratsverordnung gemäß Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV übertragen worden sind[1], stand die Befugnis zwar ursprünglich dem Rat zu[2]. Jedoch ist nicht möglich, daß der Rat bei der Übertragung von Befugnissen auf die Kommission sich mit den ausdrücklichen vertraglichen Zuständigkeiten eventuell implizierte Hilfskompetenzen zur Ausschußeinsetzung zurückbehält. Die Hilfskompetenzen leiten sich aus ihrer Erforderlichkeit zur A u s ü b u n g der ausdrücklichen Zuständigkeiten her, die auf Grund der Übertragung der Kommission obliegt.
Zur Einsetzung der ausschließlich die Kommission unterstützenden Ausschüsse war der Rat also nicht berechtigt. Soweit die Ausschüsse für die Kommission und den Rat tätig werden, fehlt es ihm an der Kompetenz zur alleinigen Einsetzung.
Damit ist aber noch nicht festgestellt, daß die Einsetzung der Ausschüsse unrechtmäßig ist. Möglicherweise ist der eigentliche Beschluß zur Ausschußeinsetzung in dem Vorschlag oder der Stellungnahme der Kommission zu sehen, sofern solche den Rechtsakten des Rates zugrundelagen[3].

B Die Zustimmungserklärung der Kommission als eigentlicher Einsetzungsbeschluß

Am Zustandekommen der die Ausschüsse vorsehenden Rechtsakte des Rates war die Kommission -wie sich aus den Begründungen zu diesen Ratsentscheidungen ergibt- durch die Abgabe von Vorschlägen[4], Stellungnahmen[5] oder Empfehlungen[6] beteiligt, in denen sie die Einsetzung der Ausschüsse bejahte. Gleichgelagert sind die Fälle unveröffentlichter Einsetzungsbeschlüsse[7], die nur nach gemeinsamen Beratungen der Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission in den Arbeitsgruppen des AStV, sowie im AStV selbst und nicht ohne Zustimmung der Kommission ergangen

---

1) Siehe Anhang II C Ziff. 4, 6, 8, 13
2) Vgl. oben S. 195 ff.
3) So auch Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 105 ff. für die in Anhang II C Ziff. 4 und 7 genannten Ausschüsse
4) Anhang II C Ziff. 1, 3 bis 6, 8, 11, 12, 14
5) Anhang II C Ziff. 7
6) Anhang II C Ziff. 9 und 10
7) Anhang II C Ziff. 2, 5 und 13

sind[1].
Die Zustimmungserklärung der Kommission in Form eines Vorschlags, einer Stellungnahme oder Empfehlung als rechtswirksamen Beschluß zur Ausschußeinsetzung zu interpretieren, setzt voraus, daß die formlosen Erklärungen der Kommission den vertraglich festgelegten formellen Erfordernissen genügen. Sollten durch die Einsetzungsbeschlüsse nicht nur gewisse Obliegenheiten für das einsetzende Organ, sondern darüber hinaus Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der Interessenverbände zur Entsendung ihrer Vertreter begründet werden, so handelt es sich um Rechtsakte mit "direkter Außenwirkung"[2], die sich der Handlungsmittel des Art. 189 Satz 2 bis 4 EWGV bzw. 161 Satz 2 bis 4 EAGV bedienen müssen und gemäß Art. 191 EWGV bzw. 163 EAGV der Veröffentlichung oder Bekanntgabe bedürfen.
Sind die formellen Voraussetzungen für eine Umdeutung erfüllt, so wird weiterhin zu klären sein, ob die Kommission bei der Abgabe der Vorschläge, Stellungnahmen und Empfehlungen überhaupt die Absicht zum Erlaß rechtsverbindlicher Maßnahmen gehabt hat.

I Die Rechtswirkungen der Einsetzungsbeschlüsse

Zur Feststellung der formellen Voraussetzungen und der Absicht zum Erlaß rechtsverbindlicher Maßnahmen bedarf es der Untersuchung der mit den Einsetzungsbeschlüssen bezweckten Rechtswirkungen. Anhaltspunkt dafür ist die vom Rat für die Ausschußeinsetzung gewählte Rechtsform, da "externe" Verpflichtungen nur durch Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen begründet werden können.
Für die Einsetzung von Ausschüssen, die sich nur aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzen[3], scheidet

1) Das wird übereinstimmend von Beamten des Ratssekretariates wie der Kommissionsverwaltung bestätigt
2) Rabe, Verordnungsrecht (1963), S. 48
3) Bis auf den sich aus Vertretern der Interessenverbände zusammensetzenden Ausschuß auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer und den Ausschuß für die Berufsausbildung (Anhang II C Ziff. 4 und 7) sind in den vom Rat bei der Kommission eingerichteten Ausschüssen nur die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Kommission vertreten.

auch die Rechtsform der Verordnung auf Grund ihrer unmittelbaren und allgemeinen Geltung in jedem Mitgliedstaat aus[1].
In den Fällen, in denen ein solcher Ausschuß in einer Verordnung vorgesehen ist[2], handelt es sich demzufolge nur um eine an der verpflichtenden oder berechtigenden Wirkung der Verordnung nicht teilhabende organisationsrechtliche Annexregelung zu den materiellrechtlichen Vorschriften.
Verschiedentlich werden die Einsetzungsakte als "Beschluß" bezeichnet[3] und damit eine außerhalb des in Art. 189 EWGV enthaltenen Katalogs von Handlungsmitteln mit Außenwirkung liegende Rechtsform gewählt. Daraus ergibt sich ein deutlicher Hinweis darauf, daß eine rechtliche Verpflichtung zur Entsendung von Vertretern nicht begründet werden sollte.
Die nicht veröffentlichten Einsetzungsbeschlüsse[4] entbehren schließlich erst recht jeder Rechtsverbindlichkeit gegenüber den Mitgliedstaaten und den Interessenverbänden.

Somit ist grundsätzlich anzuerkennen, daß durch die Verordnungen und die veröffentlichten wie unveröffentlichten Beschlüsse des Rates eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Interessenverbände zur Entsendung von Vertretern in die beratenden Ausschüsse nicht begründet wird und auch nicht begründet werden sollte.

Nichts anderes kann für den Ausschuß für Konjunkturpolitik gelten, der durch einen als Entscheidung bezeichneten Rechtsakt des Rates eingesetzt worden ist[5]. Seine Funktion weist gegenüber den anderen beratenden Ausschüssen keine Besonderheiten auf, die gerade bei ihm eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Teilnahme erforderlich machen könnten.

Mit den Ausschußeinsetzungen wird den Mitgliedstaaten und Interessenverbänden nur die tatsächliche Möglichkeit zur Beratung der Kommission eröffnet[6]. Zur Wahrnehmung dieser Möglichkeit können die Mitgliedstaaten aber auf Grund ihrer allgemeinen

---

1) Art. 189 Satz 2 EWGV bzw. 161 Satz 2 EAGV; vgl. auch von Meibom in BB 1959, S. 128; Everling in BB 1959, S. 53
2) Anhang II C Ziff. 6, 8, 11, 12 und 14
3) Anhang II C Ziff. 7, 9 und 10
4) Anhang II C Ziff. 2, 5 und 13
5) Vgl. Anhang II C Ziff. 3
6) Auch ein subjektives Recht auf Teilnahme wird den Mitgliedstaaten unmittelbar durch die die Ausschüsse einsetzenden Rechtsakte nicht gewährt.

Verpflichtung zu gemeinschaftsfreundlichem Verhalten, insbesondere gemäß Art. 5 I Satz 2 EWGV gehalten sein[1].

Daraus, daß den Einsetzungsakten eine die Mitgliedstaaten oder die Interessenverbände verpflichtende Wirkung nicht zukommt, ergibt sich, daß die rechtliche Wirkung der Einsetzungsbeschlüsse auf eine Selbstbindung des einsetzenden Organs beschränkt ist. Diese besteht darin, daß sich das einsetzende Organ dazu verpflichtet, die sachlichen und personellen Verwaltungsmittel für die Ausschußtätigkeit zur Verfügung zu stellen, den Ausschuß unter den festgelegten Voraussetzungen anzuhören, ihn im Bereich seiner Zuständigkeit zur Begutachtung der verschiedenen Beratungsgegenstände heranzuziehen etc..
In formeller Hinsicht bedarf es zur Herbeiführung dieser Selbstbindung keines der in Art. 189 EWGV vorgesehenen Rechtsakte. Es genügt ein nicht veröffentlichungsbedürftiger Beschluß sui generis, dessen formale Voraussetzungen bereits bei der Zustimmungserklärung der Kommission erfüllt sind. Hat sich die Kommission in ihren Vorschlägen, Empfehlungen etc. mit der Einsetzung eines bei ihr und für sie tätigen Ausschusses einverstanden erklärt[2], so kann daraus auch entnommen werden, daß sie sich verbindlich bereit erklärt, die verwaltungsmäßigen Voraussetzungen zu schaffen, den Ausschuß zu den Beratungen heranzuziehen, einen (i.d.R. vorgesehenen) Kommissionsvertreter als Ausschußvorsitzenden zu entsenden etc.[3].
Somit bestehen keine Bedenken, die Vorschläge, Stellungnahmen oder Empfehlungen der Kommission zu den Rechtsakten des Rates, welche die Ausschußeinsetzung vorsehen, als die rechtsverbindliche Entscheidung der Kommission über die Einsetzung der Ausschüsse zu beurteilen. Die Verordnungen, Entscheidungen oder Beschlüsse des Rates, die zum alleinigen Gegenstand die Einsetzung eines nur für die Kommission tätigen Ausschusses haben, sind demzufolge nur die formale, ohne vertragliche Ermächtigung des Rates ausgesprochene Bestätigung von Kommissionsbeschlüssen, der keine rechtliche Wirksamkeit zukommt. Aus rechtsstaat-

---

1) Thiersing in Groeben-Boeckh, Handbuch, Anm. 3 zu Art. 214 EWGV (1963)
2) Zum Teil erfolgt die Einsetzung des Ausschusses auch auf ihre Anregung
3) Vgl. Rittstieg, Wirtschaftsverbände (1967), S. 108

lichen Grundsätzen resultiert die Forderung, den immer umfangreicher gewordenen Organismus gemeinschaftlicher Institutionen, die an der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften beteiligt sind, für den Außenstehenden nicht noch undurchschaubarer und unkontrollierbarer werden zu lassen. Das erfordert, daß auch formell die Beschlüsse zur Ausschußeinsetzung nur von dem Organ erlassen werden, dem die Ausschüsse funktionell untergeordnet sind und von dem sie in ihrer rechtlichen Existenz abhängig sind. Mit diesem Anspruch ist unvereinbar, den Anschein zu erwecken, daß durch Ratsakte für die Kommission tätige Ausschüsse eingesetzt worden sind.

II Die Einsetzungsbefugnisse der Kommission bzw. von Kommission und Rat

Die in ihren Vorschlägen, Empfehlungen etc. zu sehenden Beschlüsse der Kommission zur Einsetzung der beratenden Ausschüsse sind allerdings nur rechtmäßig, wenn die Kommission sich dazu auf implizierte Befugnisse berufen kann.

1 Die Einsetzungsbefugnisse der Kommission

Für alle Sachbereiche, in denen allein die Kommission unterstützende Ausschüsse tätig werden, stehen der Kommission entweder durch den Vertrag zugewiesene oder durch die Ratsverordnungen gemäß Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV übertragene Befugnisse zu.
So obliegt der Kommission nach Art. 103 EWGV, auf den sich die Einsetzung des Ausschusses für Konjunkturpolitik[1] stützt, nicht nur die Koordinierung der konjunkturpolitischen Maßnahmen[2], sondern auch die Aufgabe, dem Rat Vorschläge für die in diesem Bereich zu erlassenden Maßnahmen und Richtlinien zu unterbreiten[3]. Der Ausschuß für die Berufsausbildung[4] berät die Kommission bei der Erarbeitung von Vorschlägen zur Aufstellung allgemeiner Grundsätze in bezug auf die Berufsausbildung zur Durchführung einer gemeinsamen Politik nach Art. 128 EWGV. Die Zweck-

1) Anhang II C Ziff. 3
2) Art. 103 I Satz 2 EWGV
3) Art. 103 II und III EWGV
4) Anhang II C Ziff. 7

mäßigkeit von Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen, welche die Kommission nach Art. 229 Satz 2 EWGV zu unterhalten hat und wobei sie durch den Ausschuß für die Beziehungen der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Freihandelszone unterstützt wird[1], bemißt sich hier nach der wirtschaftlichen Verbundenheit insbesondere der Mitgliedstaaten mit der EFTA.
Zu erwähnen sind hier auch die auf Grund Art. 7 EAGV eingesetzten beratenden Programmausschüsse[2], welche die Kommission bei der Erfüllung der ihr durch Art. 7 zugewiesenen Aufgaben[3] unterstützen.

In diesen Bereichen, die nur in geringem Umfang in die Gemeinschaften integriert sind, ist die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten besonders erforderlich, um die gemeinschaftlichen Befugnisse sachgemäß auszuüben. Eine zweckgemäße Ausübung der Kommissionskompetenzen erfordert die Einsetzung der diese Kontakte ermöglichenden Ausschüsse, zu der die organisationsrechtlichen Befugnisse mit den ausdrücklichen Kompetenzen impliziert sind.

Soweit die Ausschüsse in Verordnungen vorgesehen sind, in welchen der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen wurden[4], haben sie nicht nur die Aufgabe, die Kommission bei der Vorbereitung der Durchführungsmaßnahmen zu unterstützen, sondern sie geben zugleich Stellungnahmen und Gutachten ab in bezug auf die Vorschläge, welche die Kommission zur Änderung der durchzuführenden Ratsverordnungen oder zum Erlaß weiterer Verordnungen durch den Rat gemäß ihren vertraglichen Zuständigkeiten[5] macht.

Da den nationalen Verwaltungen die Anwendung der Gemeinschaftsrechtsetzung obliegt, sie also unmittelbar mit den sachlichen Notwendigkeiten und Unzuträglichkeiten der getroffenen Regelungen konfrontiert werden, können sie in besonderem Maße die Informationen liefern, die Voraussetzung für sachgerechte Regelungen sind. Das gilt ebenso für die Heranziehung von Vertretern der Interessenverbände[6], in denen die von der Gemein-

---

1) Anhang II C Ziff. 2
2) Anhang II C Ziff. 13
3) Vgl. oben S. 218
4) Anhang II C Ziff. 4, 6, 11 und 12
5) Art. 49, 75, 87 EAGV
6) Vgl. oben S. 207 f.

schaftsrechtsetzung Betroffenen organisiert sind[1]. Die zweckentsprechende Ausübung der vertraglichen, durch den Rat auf die Kommission nach Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV übertragenen Kompetenzen und des Vorschlagsrechtes erfordert deshalb die Befugnis der Kommission, beratende, aus Vertretern der nationalen Verwaltungen und der Interessenverbände sich zusammensetzende Ausschüsse einzusetzen.

Die Befugnis zur Einsetzung des Beirats der Euratom-Versorgungsagentur[2], der in der auf Vorschlag der Kommission gemäß Art. 54 Satz 2 EAGV erlassenen Satzung vorgesehen ist, erscheint jedoch zweifelhaft. Der Beirat hat nach Art. 11 I der Satzung[3] den Auftrag, der Agentur die Erfüllung ihrer Aufgaben durch Stellungnahmen und Informationen zu erleichtern. Nur mittelbar dient er damit auch der Kommission bei der Erteilung der Richtlinien für die Agentur und der Ausübung des Entscheidungsrechts nach Art. 53 EAGV. Doch sind gerade die Mitgliedstaaten über die Versorgungslage in bezug auf spaltbares Material am ehesten informiert, da in fast allen Mitgliedstaaten die Atomforschung und -nutzung unter staatlicher Kontrolle steht. Die Informationen sind von Bedeutung für die Durchführung einer gemeinschaftlichen Versorgungspolitik, deren Aspekte die Kommission auch bei der Ausübung ihrer Befugnisse nach Art. 53 EAGV berücksichtigen muß. Deshalb kann wohl auch die nur mittelbare Unterstützung der Kommission durch die Agentur zur Anerkennung implizierter Einsetzungsbefugnisse als ausreichend angesehen werden.

2 Die Einsetzungsbefugnisse von Kommission und Rat

Ein Teil der in den Rechtsakten vorgesehenen Ausschüsse ist zwar in verwaltungstechnischer Hinsicht der Kommission zugeordnet[4], dient aber nicht nur der Erfüllung von Aufgaben der Kommission, sondern auch des Rates.

---

1) So beim Ausschuß auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer; Anhang II C Ziff. 4
2) Anhang II C Ziff. 1
3) Fundstelle Anhang II C Ziff. 1
4) So nimmt z.B. die Kommission das Ausschußsekretariat wahr

So obliegt dem Konsultationsausschuß nach Art. 111 Ziff. 1 EWGV[1] nicht nur die Unterstützung der Kommission bei der Ausübung ihres Vorschlagsrechts, sondern er koordiniert außerdem die Standpunkte der Mitgliedstaaten über die Handelsbeziehungen mit Drittländern, um die Beschlußfassung des Rates[2] vorzubereiten.
Das Gleiche gilt auch für den Beratenden Ausschuß "Gemeinsame Regelungen für die Einfuhr aus Staatshandelsländern"[3].
Die Einrichtung des Fachausschusses auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer, der die Aufgabe hat, die Zusammenarbeit der Verwaltungen der Mitgliedstaaten zu fördern[4], ist die zur "Sicherstellung einer Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Arbeitsverwaltungen"[5] erforderliche organisationsrechtliche Annexregelung; die Befugnis zu ihrem Erlaß ist durch die Kompetenz nach Art. 49 EWGV dem Rat stillschweigend mitgewährt. In bezug auf die Funktion des Ausschusses, die Kommission bei der Vorbereitung, Förderung und Beobachtung der technischen Arbeiten und Maßnahmen zur Durchführung der Verordnungen Nr. 15/61 und 38/64[6] zu unterstützen, obliegt die Einrichtung allerdings der Kommission. Die nach Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV übertragenen Kompetenzen nach Art. 49 EWGV implizieren mit dem Erfordernis derartiger sachkundiger und institutionalisierter Beratung die Befugnis der Kommission zur Ausschußeinsetzung.
Die funktionale Zuordnung der Ausschüsse zu Kommission und Rat bedingt, daß nur beide Organe gemeinsam die Gremien einsetzen können. Die Rechtsakte des Rates ergeben erst zusammen mit den Vorschlägen bzw. Empfehlungen der Kommission, die zu den Ratsakten ergangen sind, in diesen Fällen die rechtswirksame Grundlage der Ausschußeinsetzungen.

---

1) Anhang II C Ziff. 5; nach Ablauf der Übergangszeit bemißt sich sein Aufgabenbereich nach Art. 116 Satz 1 EWGV
2) Nach Art. 111 Ziff. 1 Satz 2 bzw. 116 EWGV; zur Ratsbefugnis nach Art. 111 Ziff. 1 Satz 2 vgl. oben Anm. 1 auf S. 212
3) Anhang II C Ziff. 14
4) Anhang II C Ziff. 8
5) Art. 49 lit.a EWGV
6) Fundstelle siehe Anhang II C Ziff. 8

III Die geplanten Ausschußeinsetzungen

Die für die vom Rat bei der Kommission eingesetzten Ausschüsse entwickelten Grundsätze lassen sich in entsprechender Weise auf die beabsichtigten Ausschußeinsetzungen[1] übertragen. Bei den Rechtsakten des Rates, in denen die Ausschüsse vorgesehen werden sollen, handelt es sich zumeist[2] um Richtlinien zur Angleichung nationaler Rechtsvorschriften, die nach Art. 100 EWGV vom Rat auf Kommissionsvorschlag erlassen werden. Die von dieser Vorschrift bezweckte Rechtsangleichung wird wesentlich durch die Einsetzung von Ausschüssen gefördert, welche die nationalen Ausführungsmaßnahmen zu den Angleichungsrichtlinien überwachen und koordinieren, andererseits die Kommission aber auch bei der Erarbeitung von Vorschlägen zu ergänzenden Richtlinien beraten. Die zweckentsprechende Ausübung der Angleichungskompetenz impliziert damit die Hilfskompetenz zur Einsetzung dieser beratenden und koordinierenden Ausschüsse. Sollen die Ausschüsse mit der Funktion eingesetzt werden, allein die Kommission zu beraten, darf allerdings nur sie als Einsetzungsorgan in Erscheinung treten.
Die dem Rat von der Kommission unterbreiteten Vorschläge enthalten jedoch noch nicht rechtswirksame Beschlüsse zur Ausschußeinsetzung, da die Einsetzung erst in kraft treten soll, wenn die materiellen Regelungen vom Rat erlassen worden sind.

§ 5 DIE VERFAHRENSAUSSCHÜSSE

Mit dem Begriff "Verfahrensausschüsse" werden neben den landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüssen auch die an der Rechtsetzung von Ausführungsvorschriften beteiligten Ausschüsse für Durchführungsbestimmungen bezeichnet[3]. Diese Hilfsorgane haben sich im Verlauf ihrer -sich bei den landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüssen schon über acht Jahre erstreckenden- Tätig-

1) Anhang II C Ziff. 15 bis 18
2) Der in Ziff. 18 a.a.O. vorgesehene Ausschuß bezieht sich allerdings auf die Art. 111 und 113 EWGV
3) Anhang II, A I und II

keit zu bewährten Institutionen der Europäischen Gemeinschaften entwickelt, deren praktische Notwendigkeit heute kaum noch bestritten wird[1]. Auf Grund der Anerkennung ihrer Nützlichkeit wurde bisher die rechtliche Zulässigkeit der Einrichtung dieser Ausschüsse nur selten [2] in Frage gestellt.

In der Praxis zeigte sich allerdings eine zunehmende Abhängigkeit der Kommission von den Ausschüssen. Zwar bleibt nach dem Vertrag und den Agrarverordnungen die Kommission allein zuständig, Vorschläge aufzustellen und sie dem Ausschuß bzw. dem Rat zu unterbreiten. Seit Ende 1962 wird aber weitgehend die -insbesondere von Frankreich unterstützte- Verfahrensweise angewendet, nach der "les Comités ne devraient pas se borner à accepter ou à rejeter les mesures qui leur sont proposées par la Commission, mais devraient être habilités à formuler des suggestions sous leur propre responsabilité."[3] Diese Verfahrensweise ist zwar rechtlich nicht abgesichert; jedoch kommt es in der Praxis dadurch zu einer bedenklichen Aufteilung des Vorschlagsrechts zwischen der Kommission und den Verfahrensausschüssen. Die Befugnis der Ausschüsse, über die Rechtsetzungskompetenz der Kommission zu entscheiden[4], beeinträchtigt die Unabhängigkeit der Kommission, die darum bemüht ist, sich ihre Zuständigkeit durch Kompromißbereitschaft gegenüber den Ausschußvertretern der Mitgliedstaaten zu erhalten[5].

Auf diese Umstände berief sich die schon im Januar 1962 vorgetragene Kritik des Europäischen Parlaments[6], dessen Bedenken

---

1) Entstehungsgeschichte, Aufgaben der Ausschüsse und Ausschußverfahren sind bereits mehrfach ausführlich beschrieben worden (vgl. dazu die in Anhang II, A vor I Zitierten), so daß hier auf eine eingehendere Darstellung verzichtet werden kann.
2) So z.B. Merkel, Rechtsetzungsverfahren (1964), S. 115 ff.
3) Übersetzung: Die Ausschüsse sollten sich nicht darauf beschränken, den von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zuzustimmen oder diese zurückzuweisen, sondern sie müßten auch ermächtigt sein, selbst Vorschläge unter ihrer eigenen Verantwortung zu formulieren.
4) Vgl. zum Rechtsetzungsverfahren, an dem die Ausschüsse beteiligt sind, Anhang II A
5) Vgl. Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 183
6) Siehe Strobel, Bericht Nr. 1 (1961) und die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20.12.1960 in ABl. Nr. 3 vom 17.1.1962, S. 72; Vredeling in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 120 Dez. 1969, S. 164 ff.

sich in letzter Zeit aber vorwiegend gegen die vermehrte Einsetzung der Ausschüsse für Durchführungsbestimmungen richteten[1]. Unter Hinweis darauf, daß die Kommission rechtlich in keiner Weise an die Vorschläge und Stellungnahmen der Ausschüsse gebunden ist,[2] lehnt die durchaus h.M. die Annahme einer durch die Ausschußeinsetzungen bedingten Verschiebung des in den Verträgen festgelegten institutionellen Gleichgewichts zwischen den Gemeinschaftsorganen ab und bejaht die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsausschußverfahrens[3].

Jedoch ist diese Argumentation nicht geeignet, die Einsetzung der Verfahrensausschüsse zu rechtfertigen. Wird unter alleiniger Berücksichtigung der rechtlichen Ausgestaltung des Ausschußverfahrens eine Abhängigkeit der Kommission von den Ausschüssen und damit eine Gleichgewichtsverschiebung abgelehnt, so kann sich daraus ergeben, daß das Ausschußverfahren nicht mit vertraglichen Grundsätzen in Widerspruch steht. Die Befugnis zur Ausschußeinsetzung kann daraus ebensowenig hergeleitet werden wie aus der mehrfach betonten Möglichkeit des Rates, nach Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV Befugnisse auch -wie es beim Ausschußverfahren geschehen ist- auflösend bedingt auf die Kommission zu übertragen[4].

1) Lulling, Bericht (1967), S. 9 f.; Jozeau-Marigné, Bericht Nr. 2 (1968), S. 19 ff.; Vredeling in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 105 Juli 1968, S. 119 f., wo er Bedenken gegen die Einsetzung der Durchführungsausschüsse äußert.

2) So auch Mansholt in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 120 Dez. 1969, S. 162; Maas in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 244; Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 121 ff.

3) Olmi in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 288; ders. in Quadri-Monaco-Trabucchi, Anm. 3 zu Art. 40 EWGV, Bd. I (1965), S. 276 ff.; Däubler in DVerwBl 1966, S. 662 f.; Maas in Soc.Econ.Wetg. 1967, S. 5 ff.; Jozeau-Marigné, Bericht Nr. 2 (1968), S. 28 f. und in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 106 Sept./Okt. 1968, S.168 ff.; Rey, a.a.O., S. 173 f.; Lassalle in Cah.dr.europ. 1968, S. 406 ff., 409; so jetzt auch der EuGH, Urteile vom 17.12. 1970 - RSen 25, 30/70 - Rechtspr. Bd. 16, S. 1161 ff., 1172 f.; 1197 ff., 1209 f. sowie Rat und Kommission in ihren Stellungnahmen zu diesen Verfahren, Rechtsprechung.Bd. 16, S. 1166 f., 1168, 1203 f. und zum Verfahren -RS26/70-, Rechtspr.Bd. 16, S. 1183 ff., 1188, 1189; ebenso Dutheillet und de Lamothe in ihren Schlußanträgen in diesen Verfahren, Rechtspr. Bd. 16, S. 1142 ff., 1146; im übrigen vgl. die in Anhang II A vor I Zitierten; a.A. aber Merkel, Rechtsetzungsverfahren (1964), S. 115 ff.; zweifelnd Wirsing, Kommission (1965), S. 75

4) Vgl. oben S. 93 und die dort in Anm. 2 Zitierten

Die in Ermangelung ausdrücklich in den Verträgen geregelter Einsetzungsbefugnisse zu ermittelnden stillschweigenden Kompetenzen zur Ausschußeinsetzung können nur anerkannt werden, wenn zur Ausübung a u s d r ü c k l i c h e r K o m p e t e n z e n die Einsetzung der Verfahrensausschüsse erforderlich ist. Nach den verschiedenen ausdrücklichen Anknüpfungskompetenzen für die Anerkennung stillschweigender Befugnisse zur Einsetzung der Verfahrensausschüsse sind für diese Untersuchung die landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse [1] und die Verfahrensausschüsse für Durchführungsbestimmungen[2] zu unterscheiden.

A Die Befugnis zur Einsetzung der landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse

Die landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse lassen sich ihrerseits unterteilen in diejenigen, die durch die Verordnungen über die schrittweise Errichtung der Gemeinsamen Marktorganisationen eingesetzt wurden[3] und in die übrigen Ausschüsse, die an der Rechtsetzung im landwirtschaftlichen Bereich beteiligt sind[4].

I Die Verwaltungsausschüsse der einzelnen Marktordnungen

Implizierte Einsetzungsbefugnisse können nur in Bezug auf konkrete, mit bestimmten Aufgaben und Befugnissen betraute (oder zu betrauende) Ausschüsse anerkannt werden[5]. Bei dem Versuch, die Einsetzung der Verwaltungsausschüsse im Bereich der einzelnen Marktordnungen zu rechtfertigen, sind deshalb die beratenden Funktionen der Ausschüsse von ihrer Beteiligung am gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren zu trennen.

1 Die Verwaltungsausschüsse als am Rechtsetzungsverfahren beteiligte Subsidiärorgane

a Die Funktion der Verwaltungsausschüsse im Rechtsetzungsverfahren

In den Verordnungen über die Errichtung der verschiedenen Marktordnungen ist zur schrittweisen Verwirklichung der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik ein Rechtsetzungsverfahren vorgesehen, an dem die Verwaltungsausschüsse partiell oder konstitu-

---

1) Anhang LL, A I
2) Anhang II, A II
3) Anhang II, A I Ziff. 1 bis 11
4) Anhang II, A I Ziff. 13 bis 16
5) Vgl. oben S. 163 f

tiv beteiligt[1] sind[2]. Hierbei kommt den Ausschüssen die (verfahrensrechtliche) Befugnis zu, durch eine positive oder negative Stellungnahme zu den Kommissionsvorschlägen darüber zu entscheiden[3], ob die Kommission oder der Rat zur Rechtsetzung zuständig ist[4]. Es würde dem Zweck der Ausschußeinsetzung nicht gerecht werden, sähe man in der Folge der Stellungnahmen der Verwaltungsausschüsse nur eine durch die bedingte Übertragung von Befugnissen auf die Kommission gegebene Rechtswirkung, die von der Ausschußfunktion zu trennen ist. Die Aufgabe der Verwaltungsausschüsse besteht insbesondere darin, die Auffassungen der Mitgliedstaaten beim Erlaß der Durchführungsmaßnahmen zum Tragen zu bringen, sei es durch Überzeugen der Kommission oder sei es durch die Herbeiführung der Ratszuständigkeit. So ist die Auffassung abzulehnen, nach der die Verwaltungsausschüsse nur als Beratungsorgane anzusehen sind[5].
In bezug auf ihre Beteiligung am gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren üben die Verwaltungsausschüsse keine den Rat oder die Kommission bei der Ausübung ausdrücklicher Kompetenzen beratende oder in anderer Weise unterstützende Funktion aus. In dieser Beziehung sind sie folglich nicht als "Hilfs"-Organe, sondern als selbständige Subsidiärorgane[6] zu qualifizieren.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Vertreter in die Verwaltungsausschüsse zu entsenden, trotz der besonderen Funktion der Ausschüsse nicht anzunehmen ist. Zwar scheint die Beteiligung der Ausschüsse am gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren dafür zu sprechen, daß den Mitgliedstaaten im Interesse eines ordnungsgemäßen Funktionierens des Verwaltungsausschußverfahrens eine

1) Wirsing, Kommission (1965), S. 72
2) Vgl. z.B. Art. 25 ff. der RatsVO über die Errichtung einer Gemeinsamen Marktordnung für Getreide und Getreideverarbeitungserzeugnisse Nr. 19 vom 4.4.1962, ABl. Nr. 30 vom 20.4. 1962, S. 933 ff.
3) Diese Entscheidungsbefugnis ist nicht mit einer Zuständigkeit zur materiellen Rechtsetzung zu verwechseln, die den Verwaltungsausschüssen nicht zusteht.
4) Vgl. im einzelnen Anhang II, A und A I
5) So aber Vredeling in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 105 Juli 1968, S. 118 f.; Burger, a.a.O., S. 176; auch Jozeau-Marigné, Bericht Nr. 2 (1968), S. 26
6) Subsidiärorgane, weil sie in ihrer rechtlichen Existenz von den Hauptorganen abhängig sind

solche Verpflichtung durch die Ratsverordnungen auferlegt worden ist. Doch bei einem Boykott der Ausschußsitzungen durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten ist nicht notwendig das Zustandekommen zustimmender Beschlüsse ausgeschlossen[1]. Zudem ist selbst beim Boykott durch alle Mitgliedstaaten das gemeinschaftliche Rechtsetzungsverfahren nicht blockiert. Da das Fehlen einer Stellungnahme des Ausschusses seiner Zustimmung zum Kommissionsvorschlag gleichgestellt ist, bleibt diese zum Erlaß der Durchführungsmaßnahmen berechtigt. Die Ausübung des den Mitgliedstaaten durch das Ausschußverfahren eingeräumten Einflusses liegt in ihrem Interesse. Deshalb bestand kein Bedürfnis, den Mitgliedstaaten über die Gewährung der Einflußmöglichkeit hinaus eine Verpflichtung zur Entsendung von Vertretern in die Verwaltungsausschüsse aufzuerlegen.
Durch die Ratsverordnungen, in denen die Ausschüsse vorgesehen worden sind, wird eine solche Rechtspflicht nicht begründet[2].

b Die Erforderlichkeit der Beteiligung der Mitgliedstaaten am gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren

Da es sich bei der Beteiligung der Verwaltungsausschüsse am gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren nicht um eine Rat oder Kommission unterstützende, sondern um eine selbständige Funktion handelt, kann die Einsetzungsbefugnis insoweit nur bejaht werden, wenn ohne ihre Inanspruchnahme eine sinnvolle Ausübung der Kompetenz zur Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen nicht möglich gewesen wäre. Diese Frage läßt sich nur unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des Ausschußverfahrens[3] beantworten.
Da die nationalen Landwirtschaften einen besonderen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen unterworfenen Bereich innerhalb der Gesamtwirtschaften[4] bildeten und zudem in den einzelnen

---

1) Für die Beschlüsse sind nur zwölf Stimmen erforderlich, wobei die Stimmen der Mitgliedstaaten gemäß der Regelung des Art. 148 II EWGV gewogen werden.
2) Zur allgemeinen Verpflichtung nach Art. 5 I Satz 2 EWGV vgl. oben S. 222 f.
3) Vgl. dazu insbesondere Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 7 ff. und Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 175 ff.
4) Seit Jahrzehnten wird den nationalen Landwirtschaften durch besondere Schutz- und Förderungsmaßnahmen eine Sonderbehandlung zuteil.

Mitgliedstaaten unterschiedliche Entwicklungen genommen hatten, war der Erlaß detaillierter Regelungen zur sofortigen Errichtung eines gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Produkte Anfang der sechziger Jahre ausgeschlossen. Die Agrarverordnungen mußten sich deshalb auf Grundregelungen beschränken, die erst im Verlauf der gemeinschaftlichen Entwicklung schrittweise durchgeführt und ergänzt werden sollten. Um eine arbeitsmäßige Überlastung des Rates zu vermeiden, war es hierbei unumgänglich, die grundsätzlich verwaltungstechnischen, mitunter aber auch einen gewissen Ermessensspielraum gewährenden Befugnisse[1] zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik auf die Kommission zu übertragen. Zugleich waren aber die Mitgliedstaaten darauf bedacht, sich einen starken Einfluß auf die gemeinschaftliche Rechtsetzung zu bewahren. Ohne die institutionelle Absicherung dieser Einflußmöglichkeit wären sie aus politischen Motiven zur partiellen Integration ihrer Landwirtschaften nicht bereit gewesen.
Gegen diese Begründung für das Erfordernis zur Ausschußeinsetzung ließe sich allerdings einwenden, daß implizierte Befugnisse nicht auf Grund politischer Bedenken der Mitgliedstaaten, sondern nur auf Grund der Erforderlichkeit der Hilfskompetenzen für die Ausübung vertraglicher Zuständigkeiten anerkannt werden können. Beides läßt sich jedoch nicht voneinander trennen, da die Ausübung von Rechtsetzungsbefugnissen in bezug auf wirtschaftliche und soziale Sachverhalte immer von politischen Gesichtspunkten getragen sein wird.
Die Ausübung der Kompetenzen nach Art. 43 EWGV wird entscheidend dadurch geprägt, daß die zu den Grundverordnungen schrittweise zu erlassenden Maßnahmen Kompromisse voraussetzen, welche die gegensätzlichen Interessen der Mitgliedstaaten ausgleichen. Die auch im Bereich der von der Kommission zu treffenden Maßnahmen[2] mitunter in ihren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen schwerwiegenden Kompromißlösungen können am ehesten gefunden werden, wenn daran die politisch verantwortlichen nationalen Instanzen beteiligt sind. Eine alleinige Zuständigkeit der gegenüber den Völkern der Mitgliedstaaten nicht unmittelbar verantwortlichen Kommission brächte die Gefahr mit sich, daß

---

1) Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 32 ff.
2) Vgl. dazu Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S.31

sich nur am Gemeinschaftsinteresse orientierende Maßnahmen erlassen werden, welche die berechtigten wirtschaftlichen und sozialen Schutzinteressen der nationalen Landwirtschaften nicht ausreichend berücksichtigen. Aus diesen Gründen ist das Erfordernis zu bejahen, zugleich beim Erlaß der Grundverordnungen ein Verfahren vorzusehen, mit dem die Mitgliedstaaten an der der Kommission übertragenen Ausübung der sekundären Rechtsetzungsbefugnisse beteiligt werden.
Die Befugnis zu einer solchen Verfahrensregelung ist deshalb als stillschweigend in den Kompetenzen des Rates gemäß Art. 43 in Verbindung mit Art. 155 EWGV impliziert anzusehen.

Die Beteiligung der nationalen Regierungen an dem Rechtsetzungsverfahren hätte zwar auch in der Weise erfolgen können, daß durch das Veto eines der Mitgliedstaaten gegen eine von der Kommission getroffene Maßnahme ein Revisionsrecht des Rates begründet wird[1]. Die Wahl des Verfahrens ist jedoch eine Ermessensentscheidung, die sich nur an den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit auszurichten hat. Zugunsten der Verwaltungsausschüsse spricht hier der Umstand, daß beim Veto-Verfahren eine Koordinierung der Standpunkte der Kommission und der Mitgliedstaaten im Vorbereitungsstadium der Rechtsetzung nicht erfolgt und dadurch die Gefahr einer Überlastung des Rates durch zu häufig eingelegte Vetos gegeben ist.
Der mit der Einsetzung der Verwaltungsausschüsse verbundenen Regelung des Verfahrens zum Erlaß der Durchführungsverordnungen entspricht es, daß für die Veröffentlichung der Ausschußeinsetzungen die vertraglich für Verordnungen vorgeschriebene Veröffentlichungsform[2] gewählt worden ist.

---

1) Dieses Verfahren wurde schon bei den Schutzklauseln der ersten Verordnungen über die Errichtung der Marktordnungen vorgesehen: Art. 22 VO Nr. 19, Art. 15 VO Nr. 20, Art. 12 VO Nr. 21 und 22 und fand später Verwendung in Art. 9 RatsVO Nr. 234 vom 27.2.1968, ABl. Nr. L 55 vom 2.3.1968, S. 1 ff.
2) Art. 191 Satz 1 EWGV

2 Die Verwaltungsausschüsse als Beratungs- und Koordinierungsorgane

a Die Beratungs- und Koordinierungsfunktion der Verwaltungsausschüsse

Mit der Befugnis der Verwaltungsausschüsse, durch die Abgabe von Stellungnahmen über die Zuständigkeit von Rat und Kommission zu entscheiden, ist eine Beratungs- und Koordinierungsfunktion verbunden.
In der Regel unterbreitet die Kommission den Verwaltungsausschüssen nicht endgültige Vorschläge, sondern Änderungen zugängliche Vorschlagsentwürfe. Die Erfahrungen der von den Mitgliedstaaten entsandten Beamten mit den praktischen Auswirkungen gemeinschaftsrechtlicher Regelungen im Bereich der nationalen Landwirtschaften befähigen sie, der Kommission Anregungen für die sachgerechte Ausgestaltung der von ihr zu erlassenden oder dem Rat vorzuschlagenden Maßnahmen zu geben. Auch außerhalb der Fälle, in denen durch die Agrarverordnungen die Ausschußanhörung vorgeschrieben ist, können die Verwaltungsausschüsse "jede andere Frage prüfen, die ihnen der Vorsitzende von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaates vorlegt".[1] Regelmäßig wird der überwiegende Teil der Ausschußsitzungen von Erörterungen ausgefüllt, die sich insbesonders mit dem Austausch von Erfahrungen und Informationen bezüglich der Entwicklung der Marktordnungen und der dabei auftretenden Schwierigkeiten beschäftigen[2].
Die vom Ausschuß für die Kommission ausgeübte Beratungsfunktion kommt sekundär auch dem Rat zugute. Im Fall einer ablehnenden Stellungnahme zu einem Kommissionsvorschlag, mitunter auch in sonstigen Fällen, werden die Beratungsergebnisse dem Rat zugeleitet. Er erhält dadurch eine für die Vorbereitung seiner Entscheidungen nützliche Zusammenstellung der Auffassungen der einzelnen Mitgliedstaaten über die Probleme im Bereich der Marktordnungen. Zugleich fördern die Beratungen innerhalb der Verwaltungsausschüsse das Verständnis der einzelnen nationalen Vertreter für die Probleme der Landwirtschaft in den anderen Mitgliedstaaten. Das erleichtert die Kompromisse, die zur Er-

---

1) Diese Möglichkeit ist in allen Agrarverordnungen vorgesehen: vgl. z.B. Art. 27 der RatsVO Nr. 19
2) Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 55

arbeitung gemeinsamer Stellungnahmen zu den Kommissionsvorschlägen notwendig sind und von denen der Rat bei den Beratungen über die von ihm zu erlassenden Entscheidungen ausgehen kann.

In dieser Hinsicht nehmen die Verwaltungsausschüsse also Funktionen im Vorfeld der Vorbereitung communautärer Rechtsetzung durch die Kommission[1] und auch durch den Rat wahr; sie unterstützen beide Organe somit bei der Ausübung ihrer ausdrücklichen Kompetenzen.

b Die Befugnis zur Einsetzung der Verwaltungsausschüsse als Beratungs- und Koordinierungsorgane

Implizierte Befugnisse zur Einsetzung beratender Ausschüsse können nur dem Organ zustehen, das durch den Ausschuß bei der Ausübung seiner vertraglichen Zuständigkeiten unterstützt wird[2]. Da die Verwaltungsausschüsse nicht nur den Rat, sondern insbesondere die Kommission beraten, kann die Ausschußeinsetzung nur rechtmäßig sein, wenn die Kommission unter Inanspruchnahme ihr zustehender implizierter Befugnisse die Einsetzung mitbeschlossen hat.
Ebenso wie bei der Einsetzung beratender Ausschüsse durch den Rat bei der Kommission[3] bestehen jedoch auch hier keine Bedenken, die seitens der Kommission zur Einsetzung der Verwaltungsausschüsse erforderlichen Rechtsakte in den Vorschlägen zu den die Ausschüsse vorsehenden Ratsverordnungen zu sehen. Daran hindert die z.T. fehlende Veröffentlichung der Kommissionsvorschläge[4] nicht, da eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Entsendung von Vertretern in die Verwaltungsausschüsse nicht besteht[5].

---

1) Vgl. Bertram, a.a.O., der auf S. 94 ausführt: "Ermöglicht erst die Anhörung der Staaten in einem ständigen Ausschuß der Kommission die sachgerechte Wahrnehmung der ihr delegierten Befugnisse, dann ist dies auch mit dem Vertrag vereinbar."; ebenso auch ders. in C.M.L.Rev. 1967/68, S. 256
2) Vgl. oben S. 200 f.
3) Vgl. oben S. 220 ff.
4) Nicht veröffentlicht wurden die Kommissionsvorschläge zu den ersten Marktordnungen, die auf der Marathonsitzung Ende 1962 verabschiedet wurden.
5) Vgl. oben S. 232 f.

Die für die Anerkennung implizierter Einsetzungsbefugnisse der Kommission vorausgesetzte Zweckmäßigkeit der Beratung durch die Verwaltungsausschüsse wird heute zu recht allgemein anerkannt[1]. Zwar treten bei der Kommission meistens vor jeder bedeutenderen Sitzung eines Verwaltungsausschusses zur Vorbereitung des Beratungsgegenstandes Expertengruppen zusammen, die sich in der Regel aus Mitgliedern der nationalen Delegationen des Verwaltungsausschusses zusammensetzen. Hier kommen die Beamten aber als unabhängige Sachverständige zusammen, während sie im Verwaltungsausschuß vorwiegend den politischen Standpunkt ihrer Heimatländer zu vertreten haben. Aus diesen Gründen können die Expertengruppen die Verwaltungsausschüsse nicht ersetzen. Die Konfrontation der Kommission mit den politischen Standpunkten der Mitgliedstaaten begegnet der Gefahr einer Isolierung der Kommission bezüglich der Auswirkungen der landwirtschaftlichen Gemeinschaftsregelungen, die oftmals von erheblicher politischer Brisanz sind.
Schließlich ist auch unzweifelhaft, daß die mittelbar dem Rat durch die Verwaltungsausschüsse zuteilwerdende Beratung ihm nützlich ist.
Die Einsetzung der Verwaltungsausschüsse als Beratungsorgane für Kommission und Rat kann somit als zweckmäßig und erforderlich angesehen werden[2]. Die Einsetzungsbefugnis ist mit den vertraglich dem Rat durch Art. 43 EWGV und der Kommission durch den Rat nach Art. 155 letzter Halbsatz EWGV übertragenen Befugnissen stillschweigend gewährt.

3 Die Unzulässigkeit des Verwaltungsausschußverfahrens in bezug auf verwaltungstechnische Maßnahmen

Bei den bisherigen Untersuchungen der landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse, auf Grund derer implizierte Befugnisse zur Ausschußeinsetzung anerkannt werden konnten, wurde das Erfordernis des Verwaltungsausschußverfahrens damit begründet, daß der Kommission politisch bedeutsame Ermessensbefugnisse durch die Agrarverordnungen übertragen worden sind. Diese Befugnisse machen jedoch nur einen Teil der Zuständigkeiten aus, zu deren

1) Siehe Hallstein in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 59 Okt. 1962, S. 120 und die oben S. 230 Anm. 3 Zitierten
2) So auch Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 94 f.

Ausübung die Stellungnahme der Verwaltungsausschüsse erforderlich ist. Bereits Bertram[1] und ihm folgend Harnier[2] weisen darauf hin, daß z.T. der Ermessensspielraum der Kommission durch Detailregelungen schon in den Grundverordnungen beträchtlich eingeschränkt worden ist, so daß z.B. nur "tatsächliche Berechnungen nach vorherbestimmten Kriterien"[3] anzustellen sind. In diesen Fällen kann ein Erfordernis für die Beteiligung der Verwaltungsausschüsse an der Rechtsetzung durch die Kommission nicht anerkannt werden.
Bei den in der Folgezeit im Bereich der verschiedenen Marktordnungen erlassenen ergänzenden Ratsverordnungen zeigt sich zunehmend die Tendenz des Rates, als im Verwaltungsausschußverfahren auszuübende Befugnisse nur solche zu delegieren, die der Kommission einen engen Ermessensspielraum einräumen oder rein verwaltungstechnischer Art sind[4].
In diesen Fällen hätten die Ausführungsbestimmungen vom Rat gleich in der Grundverordnung mitgeregelt oder die Durchführungsbefugnisse uneingeschränkt auf die Kommission übertragen werden können. Für eine Beteiligung vertraglich nicht vorgesehener Gremien an der Ausübung dieser Befugnisse bestand kein rechtlich anzuerkennendes Bedürfnis. Deshalb sind hier implizierte Befugnisse zur Einrichtung des Verwaltungsausschußverfahrens nicht anzuerkennen.
Die Erforderlichkeit der Verwaltungsausschüsse für die in politischer Hinsicht folgenschweren Ermessensbefugnisse der Kommission im Bereich der Agrarmarktordnungen bleibt davon unberührt. Aus ihr rechtfertigt sich die Anerkennung impliziterter Befugnisse zur Einsetzung der Ausschüsse.

Aus den gleichen Erwägungen läßt sich auch die Einsetzung der Verwaltungsausschüsse rechtfertigen, die im Zusammenhang mit geplanten Verordnungen zur Errichtung von Marktordnungen für noch nicht in den gemeinsamen Markt miteinbezogene landwirt-

---

1) Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 34
2) Kompetenzübertragung (1970), S. 197 f.
3) Bertram, a.a.O.
4) Vgl. dazu die ausführliche Darstellung mit Nachweisen bei Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 203 ff., der diese Fragen allerdings nur unter dem Gesichtspunkt betrachtet, ob es sich dabei nicht um Zuständigkeiten handelt, die ihr durch den Rat notwendigerweise und uneingeschränkt zugewiesen werden

schaftliche Produkte vorgesehen sind[1]. Hier ist aber ebenso die Einschränkung zu machen, daß die Beteiligung der Verwaltungsausschüsse nur in den Fällen zulässig ist, in denen der Kommission nicht politisch unbedeutende Ermessensbefugnisse übertragen werden.

II Die sonstigen Verwaltungsausschüsse

Die Rechtmäßigkeit der sonstigen Verwaltungsausschüsse, die nicht durch die Verordnungen über die gemeinsamen Marktordnungen eingesetzt worden sind[2], bemißt sich nach den Grundsätzen, die für die Befugnis zur Einsetzung der Ausschüsse der verschiedenen Marktordnungen entwickelt wurden.
Danach ergeben sich gegen die rechtliche Zulässigkeit der Ausschüsse als beratende Hilfsorgane keine Bedenken.
Den Ausschüssen wurde jedoch außerdem bei der Einsetzung oder nachträglich die Funktion übertragen, durch die Abgabe von Stellungnahmen im Verwaltungsausschußverfahren konstitutiv an der Rechtsetzung durch die Kommission mitzuwirken. Auch hier zeigte sich die Tendenz zur Beschränkung der Kommissionsbefugnisse. Bedingt durch die politische Entwicklung hat der Rat das Verwaltungsausschußverfahren selbst in Bereichen rein technischer Durchführungsmaßnahmen vorgesehen.
Dem -1962 zunächst nur als Beratungsorgan eingesetzten[3]- Ständigen Agrarstrukturausschuß wurden durch die Ratsverordnung Nr. 17/64 über die Bedingungen der Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantie-Fonds für die Landwirtschaft (EAGFL)[4] die Aufgaben eines Verwaltungsausschusses übertragen. Im Verwaltungsausschußverfahren werden von der Kommission nach Art. 16 III VO Nr. 17/64 "die Anwendungsbestimmungen für alle Gemeinschaftsprogramme.... festgelegt" und nach Art. 21 die Beschlüsse über "die Gewährung von Zuschüssen aus dem Fonds" gefaßt. Die weitreichenden Auswirkungen der Anwendungsbestimmungen und der Zuschußgewährung insbesondere auf die landwirtschaftlichen Strukturveränderungen in den Mitgliedstaaten bedingen die erhebliche politische Bedeutung dieser Entscheidun-

1) Anhang II, A I Ziff. 12
2) Anhang II, A I Ziff. 13 bis 16
3) Siehe Anhang II, A I Ziff. 13
4) Fundstelle der VO: Anhang, a.a.O., Ziff. 13

gen[1]. Zudem haben sie mittelbar auch Einfluß auf die Haushalte der Mitgliedstaaten, die den Fonds finanzieren[2]. Aus diesen Gründen ist die Einrichtung des Verwaltungsausschußverfahrens hier als zweckmäßig und damit rechtmäßig anzuerkennen[3]. Allerdings ist die Beteiligung des Agrarstrukturausschusses auch für die Festlegung der Angaben und Formen der Anträge auf Fondszuschüsse, also verwaltungstechnische Entscheidungen vorgesehen[4].

In der Ratsverordnung Nr. 70/1966[5,6] wird hingegen die Beteiligung des Strukturausschusses auf fast ausschließlich verwaltungsmäßige Maßnahmen der Kommission beschränkt. Nach Art. 9 werden im Verwaltungsausschußverfahren von der Kommission die Maßnahmen erlassen, welche zur überwiegend technischen Durchführung der Ratsverordnung durch die Mitgliedstaaten dienen[7]. Art. 12 der VO bestimmt:

> "Nach dem Verfahren des Art. 18 (Verwaltungsausschußverfahren) werden festgelegt:
>
> a) die näheren Bestimmungen, nach denen die Mitgliedstaaten den Entwurf ihres Stichprobenplans zu erstellen und der Kommission zu übermitteln haben;
>
> b) der Stichprobenplan für jeden Mitgliedstaat;
>
> c) die Einzelheiten für die Durchführung der Veröffentlichung der Erhebungsergebnisse;

---

1) Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 199 f.
2) Art. 7 der RatsVO Nr. 25 in ABl. Nr. 30 vom 20.4.1962, S. 991 ff.
3) Das gilt in entsprechender Weise auch für den durch die Art. 24 ff. der RatsVO Nr. 17/64 eingesetzten Ausschuß für die Verwaltung des EAGFL (Anhang II, A I Ziff. 14), der an der Festsetzung der Bemessungsgrundlagen für die Ausführerstattungen beteiligt war (vgl. z.B. Art. 2 IV, 3 II, 4 I und III der VO Nr. 17/64). Nach der Beendigung der Übergangszeit sind seine Funktionen jedoch vorwiegend auf die Beratung der Kommission beim Erlaß der grundsätzlichen finanziellen Entscheidungen beschränkt (vgl. Art. 16 III zweiter Halbsatz, 21 I, 22 II Satz 3, 27 der VO Nr. 17/64
4) Art. 9 II und 20 V der VO Nr. 17/64
5) Fundstelle der RatsVO: Anhang II, A I Ziff. 13
6) Also nach der EWG-Krise des Jahres 1965, in deren Verlauf die französische Regierung darauf hingewiesen hatte, daß der Kommission keine Ermessensbefugnisse anvertraut werden dürften; vgl. dazu Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 70 f.
7) Die Kommission trifft hier die erforderlichen Maßnahmen, wenn ein Mitgliedstaat sich außerstande sieht, den Einwänden der Kommission gegen die von ihm vorgesehenen technischen Anpassungsregelungen nachzukommen.

d) das einheitliche Schema und die Durchführungsbestimmungen betreffend die Übertragung der im Erhebungsbogen enthaltenen Angaben auf Magnetbänder und Lochkarten."

Für ein politisch relevantes Ermessen der Kommission ist hier kein Raum.

In ähnlicher Weise auf technische Maßnahmen beschränkt sind die Befugnisse der Kommission in den Fällen, in denen die Beteiligung des Gemeinschaftsausschusses für die Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen[1] vorgeschrieben ist[2]. Da die Kommission nicht selbst das Informationsnetz aufbauen kann, ist sie zwar auf die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten angewiesen; für den Erlaß der ihr übertragenen Durchführungsmaßnahmen wäre aber eine vorausgehende Beratung in einem sich aus Beamten der Mitgliedstaaten zusammensetzenden Konsultationsgremium ausreichend.

Nach den gemäß Art. 43 und 100 EWGV erlassenen Richtlinien des Rates über das landwirtschaftliche, gartenbauliche und forstliche Saat- und Pflanzengutwesen[3] nimmt der hier eingesetzte Verwaltungsausschuß[4] außer zu mehr technischen Maßnahmen Stellung zu der Ermächtigung eines oder mehrerer Mitgliedstaaten durch die Kommission, Schutzmaßnahmen bei Versorgungsschwierigkeiten zu treffen[5]. Hier gebot die Eilbedürftigkeit der Schutzmaßnahmen die Übertragung der Ermächtigungsbefugnis auf die Kommission. Die wirtschaftlichen Auswirkungen, welche die Ermächtigungen zu den Schutzmaßnahmen nicht nur für den unmittelbar betroffenen, sondern auch für die übrigen Mitgliedstaaten haben, ließen andererseits zweckmäßig erscheinen, die Mitglied-

---

1) Anhang II, A I Ziff. 15
2) Vgl. dazu im einzelnen die Art. 4 IV, 5 V, 6 III, 7 III, 9 II, 11, 12 und 14 der RatsVO Nr. 79 vom 15.6.1965, ABl. Nr. 109 vom 23.6.1965, S. 1859 ff. und Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 38 f.
3) Richtlinien Nr. 400 bis 404 vom 14.6.1966, ABl. Nr. 125 vom 11.7.1966, S. 2290 ff. und Richtlinie Nr. 208 vom 30.6.1969, ABl. Nr. L 969 vom 10.7.1969, S. 3 ff.
4) Anhang II, A I Ziff. 16
5) Art. 17 der Richtlinien Nr. 400 bis 402, Art. 16 der Richtlinie Nr. 403, Art. 15 der Richtlinie Nr. 404; vgl. auch Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 201 ff.

staaten an der Entscheidung zu beteiligen. Ebenfalls von erheblicher Bedeutung für den innergemeinschaftlichen Handel mit Pflanzgut ist die von der Kommission gemäß Art. 13 Richtlinie Nr. 403 zu erteilende Ermächtigung, so daß auch hier das Verwaltungsausschußverfahren gerechtfertigt ist.

III Zusammenfassung

Gegen die Zweckmäßigkeit der Verwaltungsausschüsse als beratende Hilfsorgane und damit die Inanspruchnahme implizierter Befugnisse zur Einsetzung der Ausschüsse in dieser Funktion können rechtliche Bedenken nicht erhoben werden. Die partiell konstitutive Beteiligung am sekundären Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft ist hingegen nur teilweise erforderlich. Für die Einrichtung des Verwaltungsausschußverfahrens können implizierte Hilfskompetenzen dann nicht anerkannt werden, wenn es sich nur um politisch unbedeutsame ermessensfreie Verwaltungsbefugnisse der Kommission handelt. Kann in keinem Fall der in einer Verordnung geregelten Kommissionszuständigkeiten ein Bedürfnis für die Beteiligung des Verwaltungsausschusses anerkannt werden, wie beim Gemeinschaftsausschuß für die Bildung eines Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen, ist die Einsetzung als Verfahrensausschuß unrechtmäßig.
Allerdings kann in solch einem Fall vermutet werden, daß der Rat bei Kenntnis der Unrechtmäßigkeit zumindest die Einsetzung als beratendes Hilfsorgan gewollt haben würde. Der Einsetzungsakt kann deshalb hier in einen rechtmäßigen Beschluß zur Einsetzung eines Konsultations- und Koordinierungsausschusses umgedeutet werden.

B Die Verfahrensausschüsse für Durchführungsbestimmungen

Im Gegensatz zu den Verwaltungsausschüssen der Agrarmarktordnungen dienen die Verfahrensausschüsse für Durchführungsbestimmungen nicht der Verwirklichung einer gemeinsamen Politik; sie sind vielmehr an dem Erlaß von Ausführungsregelungen durch die Kommission zu vom Rat erlassenen Grundverordnungen oder Richt-

linien beteiligt[1].
In diesem Bereich mag zwar eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erforderlich und damit die Einsetzung der Durchführungsausschüsse in ihrer Funktion als beratende Konsultativorgane[2] gerechtfertigt sein. Implizierte Befugnisse zu ihrer Einsetzung als Verfahrensausschüsse können jedoch nur anerkannt werden, wenn die Ausübung der ausdrücklichen Ratszuständigkeiten nur im Zusammenhang mit der Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission möglich war und sachbedingte Umstände einen Einfluß der Mitgliedstaaten auf den Erlaß der Durchführungsmaßnahmen erfordern. Gemäß der bei der Untersuchung der Verwaltungsausschüsse[3] entwickelten Kriterien ist ein solches Erfordernis dann anzuerkennen, wenn Ermessensentscheidungen der Kommission nicht unerhebliche (wirtschafts-) politische Auswirkungen für die Mitgliedstaaten haben können.
Im Bereich der Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern sowie der Mitgliedstaaten untereinander, welche Gegenstand der die Verfahrensausschüsse für Durchführungsbestimmungen vorsehenden Ratsregelungen sind, war der Rat allerdings schon auf Grund der politischen Bedeutung dieser Fragen nur in geringerem Maß zur Delegation von Befugnissen auf die Kommission bereit. Das bedingt, daß die hier der Kommission übertragenen Befugnisse in der Regel einen engeren Ermessensspielraum einräumen als die Kommissionszuständigkeiten gemäß den Agrarverordnungen. So bedarf es der Untersuchung, ob und wieweit die Befugnisse der Kommission, an deren Ausübung die Durchführungsausschüsse beteiligt sind, ihr einen Ermessensspielraum zum Erlaß wirtschaftspolitisch relevanter Maßnahmen gewähren.

---

1) Zu dem gegenüber dem Verwaltungsausschußverfahren abgeänderten Verfahren beim Erlaß der Durchführungsbestimmungen siehe Anhang II, A II
2) In den die Ausschüsse vorsehenden Verordnungen und Richtlinien oder Beschlüssen ist zugleich bestimmt, daß "der Ausschuß alle die Anwendung dieser Verordnung (oder Richtlinie) betreffenden Fragen prüfen (kann), die ihm der Vorsitzende von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaates unterbreitet." Vgl. z.B. Art. 2 des Ratsbeschlusses Nr. 361/68, Fundstelle: Anhang, a.a.O., Ziff. 7
3) Siehe oben S. 233 ff.

Die Detaillierung der in den Grundregelungen verwandten Definitionen[1], die Erläuterung, was z.B. als Ort des Verbringens in das Zollgebiet der Gemeinschaft ist[2] oder welche Warengruppen von den einzelnen Tarifnummern des Schemas des Gemeinsamen Zolltarifs erfaßt werden[3], sind Entscheidungen, die für die von den Verordnungen oder Richtlinien betroffenen Handelsbeziehungen wesentliche Bedeutung haben.
Die in der Ratsverordnung Nr. 803/68[4] vorgesehenen Möglichkeiten, gemäß Art. 10 VII bestimmte Toleranzen bei außergewöhnlichen Preisschwankungen auszusetzen oder nach Art. 12 die für die Zollwertbestimmungen notwendigen Währungsparitäten festzulegen, gewähren Ermessensbefugnisse, zu deren interessengerechter Ausübung die Beteiligung der betroffenen Mitgliedstaaten zweckmäßig ist. Das gilt ebenso für die Ermächtigungen zu Schutzmaßnahmen gegen die Seuchengefahr bei der Einfuhr von Frischfleisch[5]. Von bedeutendem wirtschafts- und handelspolitischem Gewicht ist auch die Entscheidung der Kommission über die Aufteilung der mengenmäßigen Einfuhrkontingente für bestimmte Warengruppen[6].
Weiterreichende Befugnisse sind der Kommission generalklauselartig durch Art. 58 I lit. b und c der VO Nr. 542/69[7] "zur Ausgestaltung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens" übertragen worden.

Die Auswirkungen auf Wirtschaft und Handel in den Mitgliedstaaten und die dadurch bedingte politische Tragweite der Entscheidungen, die in Ausübung der genannten Befugnisse ergehen, rechtfertigen die Beteiligung der Mitgliedstaaten. Die Einset-

---

1) Z.B. nach Art. 28 Richtlinie Nr. 73/69, Fundstelle: Anhang II, A II, Ziff. 4; Art. 58 I lit.a VO Nr. 542/69, Fundstelle: Anhang, a.a.O., Ziff. 5
2) Art. 6 und 17 der RatsVO 803/68, Fundstelle: Anhang, a.a.O., Ziff. 2
3) Art. 3 I VO Nr. 97/69, Fundstelle: a.a.O., Ziff. 3
4) Vgl. Anm. 2
5) Art. 3 II und 6 der Richtlinie Nr. 349/69, Fundstelle: Anhang, a.a.O., Ziff. 9
6) Art. 2 III VO Nr. 2043/68, Fundstelle: Anhang, a.a.O., Ziff. 6; hier ist allerdings vorgeschrieben, daß die Entscheidung an Hand etwaiger vom Rat bei der Kontingentfestsetzung gewählter Kriterien getroffen werden soll. Daß der Rat bisher solche Kriterien aufgestellt hat, konnte aber nicht festgestellt werden.
7) Anhang, a.a.O., Ziff. 6

zung der Durchführungsausschüsse beim Erlaß der Grundverordnungen in Ausübung ausdrücklicher vertraglicher Kompetenzen[1] kann deshalb als zweckmäßig -und erforderlich im Sinne der Definition implizierter Befugnisse- angesehen werden.

Diese Ergebnisse lassen sich entsprechend auf die Einsetzung des Ständigen Lebensmittelausschusses[2,3] und die beabsichtigte Einrichtung eines Ständigen Futtermittelausschusses[4] übertragen.

Bedenken ergeben sich allerdings gegen die Einsetzung des Ausschusses für Ursprungsfragen, der nach Art. 7 II VO Nr. 802/68[5] an der Festlegung der Bedingungen beteiligt ist, "unter denen die in Absatz 1 genannte Vermutung des Ursprungs auch für wesentliche Ersatzteile für bereits früher gelieferte Geräte, Maschinen, Apparate oder Fahrzeuge gilt."

Um gleichermaßen verwaltungstechnische Befugnisse mit nur geringem Ermessensspielraum handelt es sich auch bei den Kommissionszuständigkeiten, an deren Ausübung der Ausschuß für die Beseitigung der technischen Handelshemmnisse bei Kraftfahrzeugen gemäß Art. 11 der Richtlinie des Rates Nr. 156/70[6] beteiligt ist. Nur bei sehr großzügiger Interpretation des Begriffs der Erforderlichkeit können hier implizierte Einsetzungsbefugnisse anerkannt werden.

Bei den anderen Ausschüssen für Durchführungsbestimmungen zeigt sich allerdings ebenfalls, daß ihre konstitutiven Stellungnahmen nicht auf die Fälle von Ermessensentscheidungen oder Maßnahmen erheblicher politischer Bedeutung beschränkt sind. Wenn in diesen Fällen die Einrichtung des Ausschußverfahrens auch unzulässig ist, so kann deshalb dennoch nicht die Ausschußeinsetzung als solche für unrechtmäßig erklärt werden.

---

1) Die Vertragsbestimmungen sind in den einleitenden Erwägungen zu den Verordnungen oder Richtlinien angegeben; vgl. Anhang II, A II
2) Anhang, a.a.O., Ziff. 7; vgl. dazu Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 219
3) Vorschriften im Lebensmittelbereich zur Konkretisierung der Aufgaben des Ausschusses sind bisher vom Rat noch nicht erlassen worden.
4) Anhang, a.a.O., Ziff. 10
5) Anhang, a.a.O., Ziff. 1
6) Anhang II, A II Ziff. 8

Als Ergebnis kann somit zusammengefaßt werden, daß die Befugnis zur Einsetzung der Verfahrensausschüsse für Durchführungsbestimmungen in den ausdrücklichen Zuständigkeiten von Rat und Kommission[1] stillschweigend impliziert ist.

C Art. 235 EWGV als mögliche Rechtsgrundlage der Verfahrensausschüsse

Soweit implizierte Befugnisse zur Einsetzung der Ausschüsse anerkannt werden konnten, ist für die Anwendung des Art.235 EWGV kein Raum, da es an der in dieser Bestimmung normierten Voraussetzung fehlt, daß "in diesem Vertrag die ...erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen"sind[2]. Die Lückenklausel des Art. 235 EWGV kommt also nur in den Fällen in Betracht, in denen die Anerkennung implizierter Befugnisse zur Einrichtung des Ausschußverfahrens abgelehnt wurde oder zweifelhaft war[3]. Doch auch bei Art. 235 bedarf es des Nachweises, daß die Ausschußeinsetzung "erforderlich" war. Da der Unterschied zwischen den implizierten Hilfskompetenzen und den sich aus Art.235 ergebenden Befugnissen in den der Anerkennung zugrundegelegten Anknüpfungsnormen besteht[4], wäre es unbegründet, den Begriff der Erforderlichkeit bei Art. 235 enger oder weiter auszulegen als bei der Anerkennung implizierter Befugnisse. Folglich führen die gleichen Gründe, denen zufolge implizierte Einsetzungsbefugnisse verneint werden mußten, hier zu dem Ergebnis, daß die Beteiligung der Ausschüsse am Gemeinsamen Rechtsetzungsverfahren auch im Sinne der Lückenklausel als nicht erforderlich anzusehen ist. In den Fällen nur verwaltungstechnischer Kommissionszuständigkeiten hätte die Kommission zur Befugnisausübung ohne Beteiligung der Verfahrensausschüsse ermächtigt werden können[5].

1) Die Kommission hat die Einsetzung der Ausschüsse als Beratungsorgane mitbeschlossen; vgl. oben S. 237 f.
2) Vgl. oben S. 131 ff., 141 f.
3) Oben S. 238 ff., 240 ff. und 246 f.
4) Vgl. oben S. 134 ff.
5) Wenn die Verordnungen, durch die der Ausschuß für den Zollwert und der Ausschuß für das gemeinschaftliche Versandverfahren eingesetzt worden sind -siehe Anhang II, A II, Ziff. 2 und 5-, unter anderem auch auf Art. 235EWGV gestützt sind, war dies jedenfalls hinsichtlich der Einsetzung dieser Ausschüsse nicht erforderlich; vgl. oben S. 244 ff; die Einsetzung des Ausschusses für Ursprungsfragen -siehe Anhang II, A II, Ziff. 1- kann hingegen auch nicht durch die Berufung auf Art. 235 EWGV gerechtfertigt werden,soweit es sich um seine Beteiligung an der Ausübung rein verwaltungstechnischer Befugnisse der Kommission handelt; vgl.oben S. 246; gerade zur Verwirklichung der Gemeinschaftsziele im Sinne dieser Bestimmung war die Einsetzung eines Verfahrensausschusses mit derartigen Zuständigkeiten nicht erforderlich.

Aus Art. 235 EWGV läßt sich also die Einsetzung der Verfahrensausschüsse nicht rechtfertigen[1].

§ 6 DIE HOHEITLICH BEFUGTEN AUSSCHÜSSE

In den Europäischen Gemeinschaften ist bisher von der Möglichkeit, mit hoheitlichen Befugnissen betraute Hilfsorgane einzusetzen[2], nur im Falle der Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer Gebrauch gemacht worden. Allerdings ergeben sich aus der praktischen Tätigkeit des Ausschusses der Ständigen Vertreter Anhaltspunkte dafür, daß auch ihm faktisch eine Entscheidungsgewalt zusteht.

A Die Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer

Die Aufgaben und Befugnisse der Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer sind in der sie einsetzenden Ratsverordnung Nr. 3/58 und der zu dieser Verordnung ergangenen Ergänzungs- und Durchführungsverordnung des Rates Nr. 4/58 grundlegend geregelt worden[3].

I Die Beratungsfunktion der Verwaltungskommission

Obwohl die Verwaltungskommission in ihrer Satzung als (selbständige) Sondereinrichtung der EWG bezeichnet wird[4], übt sie eine Rat und Kommission bei der Ausübung ihrer Kompetenzen unterstützende Tätigkeit aus. So erarbeitet die Verwaltungskommission Empfehlungen zur Änderung der in bezug auf die Soziale Sicher-

---

1) A.A. Wirsing, Kommission (1965), S. 72; N.N. in Ann.fr.dr. int. 1962, S. 780; Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 187 ff.
2) Vgl. oben S. 197 f.
3) Für die Aufgaben und Befugnisse der Verwaltungskommission im einzelnen und ihre Zusammensetzung sowie die Fundstellen der Verordnungen Nr. 3 und 4 siehe Anhang II B
4) Art. 2 der Satzung; Fundstelle: Anhang II B

heit der Wanderarbeitnehmer ergangenen Verordnungen[1] und berät die Kommission bei der Vorbereitung von Vorschlägen an den Rat zu weiteren Verordnungen in diesem Bereich.
Zugleich dienen die Beratungen in der Verwaltungskommission dem Erfahrungsaustausch und der Koordinierung der Auffassungen der Mitgliedstaaten, wodurch die Beschlußfassung innerhalb des Rates, dem die Beratungsergebnisse mit Belang für die von ihm zu erlassenden Maßnahmen zugeleitet werden, erleichtert und gefördert wird.
Die Zweckmäßigkeit der Verwaltungskommission in ihrer Funktion als beratendes Hilfsorgan steht außer Zweifel. Aus den ausdrücklichen Zuständigkeiten von Rat und Kommission leitet sich deshalb die implizierte Befugnis ab, welche zur Einsetzung der Verwaltungskommission in ihrer Beratungsfunktion berechtigt.

II Die Rechtsetzungsfunktion der Verwaltungskommission

Der weitaus größere Aufgabenbereich der Verwaltungskommission besteht darin, für die Durchführung der Verordnungen Nr. 3 und 4 die notwendigen Maßnahmen zu treffen.
Hier ist sie nicht nur eine Art zentrale Rechnungsstelle für die Abwicklung der Ausgleichszahlungen zwischen den nationalen Versicherungsträgern[2], sondern auch Rechtsetzungsorgan mit der Befugnis, detaillierte Ausführungsregelungen zu den Verordnungen Nr. 3 und 4 zu treffen[3].
Die Durchführungsbefugnisse beschränken sich hierbei ausschließlich auf verwaltungstechnische Maßnahmen, ohne daß für ihren Erlaß ein politische Entscheidungen ermöglichender Ermessensspielraum gegeben ist[4]. Deshalb war es ausgeschlossen, daß sich der Rat die Ausübung der Durchführungsbefugnisse vorbehielt.

Die Einengung der Hoheitsbefugnisse auf die Ermächtigung zum Erlaß von Durchführungsmaßnahmen im oben[5] definierten Sinn ge-

---

1) Art. 43 f. Verordnung Nr. 3
2) Art. 43 d VO Nr. 3 und Art. 78 VO Nr. 4
3) Siehe dazu im einzelnen Anhang II B
4) Maas in Cah.dr.europ. 1966, S. 352 behauptet, allerdings ohne Begründung, daß Ermessensbefugnisse übertragen wurden und somit die vom EuGH im Meroni-Urteil für die Delegation gesetzten Grenzen (vgl. oben S. 174 f .) nicht beachtet worden sind.
5) S. 181

stattete andererseits die Übertragung der Befugnisse auf Hilfsorgane, ohne daß damit eine vertragswidrige Durchbrechung der Zuständigkeitsordnung gegeben wäre. Die der Verwaltungskommission übertragenen Befugnisse unterliegen gemäß dem Grundsatz, nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet[1], allerdings der Einschränkung durch die schon dem Rat nach Art. 190 f. EWGV obliegenden Begründungs- und Veröffentlichungspflicht. Einer ausdrücklichen Regelung dieser Selbstverständlichkeit bedurfte es nicht[2].
Eine vertragswidrige Beeinträchtigung des Rechtsschutzes kann in der Befugnisübertragung dann nicht gesehen werden, wenn man die Möglichkeit einer analogen Anwendung des Art. 173 EWGV[3] auf die Rechtsakte der Verwaltungskommission bejaht. Die Befugnisübertragung widerspricht also diesen Vertragsgrundsätzen nicht[4].

1 Die Zweckmäßigkeit der Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf die Verwaltungskommission

Zur Rechtfertigung der Ermächtigung der Verwaltungskommission bedarf es darüber hinaus aber des Nachweises, daß die Übertragung der Durchführungsbefugnisse auf die Verwaltungskommission zweckmäßig gewesen ist, sie also auf Grund einer implizierten Übertragungsermächtigung rechtlich zulässig war[5].
Die Erforderlichkeit der Befugnisübertragung auf die Verwaltungskommission ist zweifelhaft, da in Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV gerade die Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Delegatar von Durchführungskompetenzen vorgesehen ist. Die Praxis bestätigt, daß die Kommission in der Regel das Organ ist, dem der Erlaß von Durchführungsmaßnahmen im Bereich

1) Vgl. oben S. 185 und 186
2) Gemäß den in Art. 11 und 12 ihres Statuts getroffenen Regelungen kommt die Verwaltungskommission in der Praxis dieser Verpflichtung auch nach.
3) Dazu siehe oben S. 194 f.
4) A.A. aber Maas in Cah.dr.europ. 1966, S. 351 ff.; Die von Maas, a.a.O., S. 355 f. zudem als vertragswidrig bezeichnete Verpflichtung der Mitgliedstaaten, gemäß Art. 49 VO Nr. 3 bei grundsätzlichen Streitfragen vor Anrufung des EuGH die Stellungnahme der Verwaltungskommission einzuholen, bedingt nicht die Vertragswidrigkeit der Ermächtigung der Verwaltungskommission zur Abgabe solcher Stellungnahmen.
5) Vgl. dazu oben S. 187 ff.

des sekundären Gemeinschaftsrechts obliegt. Die Ermächtigung von Hilfsorganen zu hoheitlichen Maßnahmen kann deshalb nur dann als zulässig beurteilt werden, wenn eine Delegation der Befugnisse auf die Kommission nach Art. 155 unzweckmäßig ist.

Die Verordnungen Nr. 3 und 4 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer führen gemäß Art. 51 EWGV ein System zur Sicherstellung der Versicherungsansprüche der aus- und einwandernden Arbeitnehmer ein, ohne daß die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht verwirklicht werden könnte. Darin ist festgelegt, wann die inländischen oder/und ausländischen versicherungsrechtlichen Vorschriften für den Gastarbeiter Anwendung finden, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise Versicherungszeiten einer Auslandstätigkeit auf die Ansprüche der Versicherungsberechtigten (in der Regel auch der Familienangehörigen) angerechnet werden, welcher Versicherungsträger die Versicherungsleistungen im Einzelfall zu gewähren hat, unter welchen Bedingungen die mitgliedstaatlichen Versicherungsträger einander zu Erstattungen verpflichtet sind und das für die Ausgleichszahlungen anzuwendende Verfahren. In einer Vielzahl von Fällen ist zudem die Möglichkeit vorgesehen, daß die Mitgliedstaaten bzw. die zuständigen nationalen Behörden von den Verordnungen abweichende Regelungen vereinbaren oder treffen.
Den in den Ratsverordnungen Nr. 3 und 4 getroffenen Regelungen liegen also die unterschiedlichen nationalen Versicherungsrechtsordnungen zugrunde. Die Anwendung der Verordnungen unter Zulassung der von den Mitgliedstaaten getroffenen Ausnahmeregelungen erfordert deshalb die enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Die Verordnungsbefugnisse der Verwaltungskommission zur Aufstellung von Listen für die einzelnen Leistungen[1], die Regelung der Methoden zur Bestimmung der Berechnungsgrundlagen für die zu gewährenden Leistungen[2], die Festlegung von Rechtsvorschriften und Leistungsgruppen, für die bestimmte Verrechnungsmethoden anwendbar sind[3], sowie von Kriterien für die Regelung und Durchführung der Erstattungen[4] können nur ausgeübt

1) Art. 19 IV VO Nr. 4 in Verbindung mit Art. 19 V VO Nr. 3
2) Art. 70 III und 74 IV VO Nr. 4
3) Art. 29 II VO Nr. IV
4) Art. 23 IV und 43 d zweiter Halbsatz VO Nr. 3

werden in Verbindung mit den praktischen Erfahrungen der nationalen Versicherungsträger bei der verwaltungstechnischen Durchführung der Versicherungstätigkeit. Eine Beteiligung der Mitgliedstaaten und der zuständigen nationalen Institutionen ist ebenso unerläßlich für die gemäß Art. 43 a VO Nr. 3 zu treffenden Regelungen der Verwaltungs- und Auslegungsfragen im Bereich der Verordnungen über die Soziale Sicherheit.
Bei der Übertragung der Befugnisse zum Erlaß dieser Maßnahmen auf die Kommission hätte die Beteiligung durch die Einsetzung eines beratenden Ausschusses sichergestellt werden können. Allerdings wäre die Kommission auf Grund der Technizität der Maßnahmen und des Mangels jeglicher Erfahrungen in diesem Bereich ohne erhebliche personelle Ausweitung ihres Beamtenstabs praktisch wohl kaum in der Lage, vom Ausschußvotum abweichende Vorschläge zu erarbeiten. Durch die Vielzahl der ihr obliegenden Aufgaben wird die Kommission zudem in einem Ausmaß beansprucht, daß eine Entlastung ihres (auf Grund budgetärer Beschränkungen nicht mehr erweiterungsfähigen) Verwaltungsapparates notwendig ist. Eine Ausübung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission wäre deshalb unzweckmäßig gewesen. Sachgerechte Lösungen der sich bei der Anwendung der Verordnungen ergebenden Fragen können am besten und unter geringem verwaltungsmäßigen Aufwand durch die mit der Anwendung betrauten Mitgliedstaaten in einem entscheidungsbefugten Ausschuß erarbeitet werden.
Die Ermächtigung der Verwaltungskommission zum Erlaß der erwähnten Durchführungsmaßnahmen kann somit als zweckmäßig angesehen werden.

2 Die Zweckmäßigkeit der Ermächtigung der Verwaltungskommission unmittelbar durch den Rat

Die hoheitlichen Befugnisse wurden der Verwaltungskommission unmittelbar durch die Ratsverordnungen zugewiesen. Die Ermächtigung hätte jedoch auch in der Weise erfolgen können, daß der Rat die Befugnisse auf die Kommission nach Art. 155 letzter Halbsatz EWGV delegiert und die Kommission sie dann weiter auf einen von ihr einzurichtenden Ausschuß überträgt. Die Übertragung von Durchführungskompetenzen durch den Rat auf dritte,

von ihm eingesetzte Hilfsorgane unter Umgehung der Delegationsmöglichkeit nach Art. 155 ist grundsätzlich unzulässig, da auf diese Weise die institutionelle Stellung der Kommission im Gewaltenteilungssystem der Gemeinschaften ausgehöhlt werden könnte. Die regelmäßige Einsetzung von hoheitlich befugten Ausschüssen durch den Rat, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen, würde den Partikularinteressen ein vertragswidriges Übergewicht verschaffen.
Bei den hier in Rede stehenden Durchführungsbefugnissen war -wie bereits dargestellt- auf Grund sachlicher Notwendigkeiten die Übertragung auf einen sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und technischen Beratern zusammensetzenden Ausschuß geboten. Auch die Kommission hätte vernünftigerweise keine andere Zusammensetzung wählen oder sich einen Teil dieser Befugnisse selbst vorbehalten können. So sahen auch bereits die Kommissionsvorschläge[1] zu den Ratsverordnungen die Einsetzung der Verwaltungskommission in dieser Zusammensetzung und mit den gleichen, ihr dann übertragenen Befugnissen vor. Eine unzulässige Einengung der Entscheidungsfreiheit der Kommission ist mit der Übertragung der Befugnisse durch den Rat auf die Verwaltungskommission nicht gegeben. Aus diesen Gründen wäre es ein unnötiger Formalismus, den Weg einer doppelten Übertragung der Befugnisse zu wählen.
Die institutionelle Stellung der Kommission wird mit der Ermächtigung der Verwaltungskommission unmittelbar durch den Rat nicht beeinträchtigt, weil es sich nur um auf rein verwaltungstechnische Maßnahmen beschränkte Befugnisse handelt. Überdies ist die Kommission in der Verwaltungskommission selbst mit beratender Stimme vertreten[2].
Die Übertragung der Befugnisse durch den Rat auf die Verwaltungskommission kann deshalb als zweckmäßig beurteilt werden.

3 Die Zweckmäßigkeit der gewählten Übertragungsform

Die Zweckmäßigkeit der Ermächtigung muß sich auch auf die gewählte Übertragungsform erstrecken[3]. Die Ausübung der Befugnisse durch die Verwaltungskommission erfolgt in ihrem Namen

1) Die Vorschläge sind nicht veröffentlicht worden
2) Art. 44 VO Nr. 3
3) Vgl. oben S. 187 ff., 192 f.

und wird weder durch die Kommission noch den Rat beaufsichtigt oder kontrolliert. Somit handelt es sich hier um eine Delegation von Befugnissen[1]. Die Befugnisübertragung durch Delegation kann nur als zulässig anerkannt werden, wenn die Erteilung eines Mandats unzweckmäßig gewesen wäre.

Eine mit dem Mandat verbundene Überwachung des Mandatars[2] ist in bezug auf die rein verwaltungstechnischen und mit keinerlei politischem Ermessen verbundenen Durchführungsbefugnisse der Verwaltungskommission unnötig. Eine wirksame Kontrolle könnte auf Grund der mangelnden praktischen Erfahrungen der Kommission und erst recht des Rates in diesem Bereich nicht durchgeführt werden. Die mit der Übertragung bezweckte Entlastung der Kommission würde zudem durch die Beauftragung mit der Überwachung der Verwaltungskommission wieder verhindert werden. Deshalb wäre die Ermächtigung der Verwaltungskommission durch ein Mandat unzweckmäßig gewesen, so daß hier die Übertragung in Form einer Delegation als zulässig erachtet werden kann.

Die Einsetzung der Verwaltungskommission mit von ihr in eigenem Namen und unter eigener Verantwortung auszuübenden hoheitlichen Befugnissen durch den Rat kann somit als zweckmäßig und erforderlich (im Sinne der Definition implizierter Kompetenzen[3]) anerkannt werden. Mit der Kompetenz des Rates nach Art. 51 EWGV verbindet sich die zur Kompetenzausübung erforderliche Befugnis zur Einsetzung der Verwaltungskommission, durch welche die zweckentsprechende Verwirklichung des in Art. 51 vorgesehenen Systems der Sozialen Sicherheit gewährleistet wird. Die Einsetzung der Verwaltungskommission ist somit mit dem EWGV vereinbar[4].

B Der Ausschuß der Ständigen Vertreter

Während die Befürchtungen, daß der AStV nach Art und Umfang der ihm übertragenen Aufgaben die Bedeutung einer "dritten Exekutive"[5] erlangt, sich im Verlauf der Entwicklung der Gemein-

---

1) Dazu vgl. oben S. 190 f.
2) Vgl. oben S. 191 ff.
3) Siehe oben S. 160
4) A.A. Däubler in DVerwBl. 1966, S. 663 und auch Maas in Soc. Econ.Wetg. 1967, S. 14
5) So der Abgeordnete v.d.Goes van Naters in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 4 Okt. 1958, S. 75

schaften nicht bestätigt haben[1], so ergeben sich doch Zweifel daran, ob nicht den Zuständigkeiten, die der AStV im Rahmen des sogenannten A-Punkte-Verfahrens ausübt[2] eine (unzulässige) Übertragung von Hoheitsbefugnissen zugrundeliegt.

Für den Bereich der A-Punkte, die außer organisationsrechtlichen Beschlüssen auch materiell-rechtliche Entscheidungen von geringerer politischer Bedeutung umfassen, ist dem AStV die Aufgabe übertragen worden, diese Rechtsakte so vorzubereiten, daß sie -sofern nicht von einem Ratsmitglied oder dem Kommissionsvertreter eine Aussprache darüber gewünscht wird- ohne Diskussion angenommen werden können[3]. Der AStV schlägt dem Ratspräsidenten vor, die A-Punkte auf die Tagesordnung der nächsten Ratssitzung zu setzen und fast immer wird der Ratspräsident dem Vorschlag Folge leisten. Mit der Billigung der Tagesordnung durch den Rat zu Anfang jeder Sitzung gelten die A-Punkte in der vom AStV vorgeschlagenen Form als beschlossen.

Obgleich in diesem Fall die Entscheidungen in ihrem materiellen Inhalt vom AStV getroffen wurden, kann in dem A-Punkte-Verfahren dennoch in rechtlicher Hinsicht keine Übertragung von Befugnissen auf den AStV gesehen werden. Entscheidend dafür ist, daß vom AStV dabei hoheitliche Befugnisse weder im eigenen[4] noch im Namen des Rates ausgeübt werden; die Rechtswirksamkeit der vom AStV vorgeschlagenen Maßnahmen hängt allein von der Billigung der A-Punkte durch den Rat ab.
Das Vorliegen einer Befugnisübertragung kann auch nicht mit dem Hinweis begründet werden, daß der Rat seine Kompetenzen bei der Annahme der Entscheidungsvorschläge des AStV ohne inhaltliche Prüfung faktisch auf die Ausübung einer Unterzeichnungsbefugnis beschränkt. Diese Argumentation läßt außer acht, daß der Rat jederzeit in der Lage ist, in die materiellen Beratungen einzutreten und vom Entscheidungsvorschlag abweichend zu beschließen. Sein Verzicht auf die inhaltliche Nachprüfung im Vertrauen auf die sachliche Richtigkeit der vom AStV vorgelegten Entscheidungsentwürfe beinhaltet nicht den Verzicht auf die Ent-

1) Gerbet-Pepy, La decision (1969), S. 26
2) Vgl. dazu im einzelnen Anhang IV, A I, S. 3 c f
3) Noel in Europarecht 1967, S. 48; vgl. zum A-Punkte-Verfahren auch Gerbet-Pepy, La decision (1969), S. 43 ff. und 67 ff.
4) So Houben, Les Conseils (1964), S. 147

scheidungskompetenz.
Das A-Punkte-Verfahren bedingt eine partielle Verlagerung der Verantwortlichkeiten im Vorfeld der Beschlußfassung, die mitunter auch als faktische Befugnisdelegation bezeichnet wird[1]. In rechtlicher Hinsicht ist die Tätigkeit des AStV jedoch nur als vorbereitende Hilfsfunktion zu qualifizieren und nicht als Ausübung übertragener Befugnisse[2].
Diese Beurteilung wird auch durch die Definition der Aufgaben des AStV in Art. 16 II der vorläufigen Geschäftsordnung des Rates[3] bestätigt, nach der die Mitglieder des Ausschusses nicht Vertreter im Sinne von Bevollmächtigten sein sollen, denen Entscheidungsbefugnisse zustehen. Die Zuständigkeit des Rates zur Ausübung seiner vertraglichen Kompetenzen soll danach ungeschmälert beim Rat verbleiben[4]. Diese Auffassung wurde vom Rat bereits bei der Einsetzung des AStV auf der Ratstagung im Januar 1958 ausdrücklich hervorgehoben[5] und seitdem wiederholt bekräftigt[6].

Die Übertragung von Befugnissen auf den AStV wäre mit den Verträgen auch nicht vereinbar[7]. Soweit es sich um Rechtsetzungsbefugnisse handelt, die sich im Sinne der oben[8] gegebenen Definition auf Durchführungsmaßnahmen beschränken, würde es an einem sachlich gerechtfertigten Bedürfnis fehlen, die Kompetenzen nicht auf die Kommission nach Art. 155 letzter Gedankenstrich EWGV, sondern auf den Ratsausschuß zu übertragen. Die Übertragung weitergehender Befugnisse wäre als eine vertragswidrige Durchbrechung der Zuständigkeitsordnung anzusehen.

---

1) Strobel, Bericht Nr. 1 (1966), S. 9
2) So auch Maas in Soc.Econ.Wetg. 1967, S. 9 f.; auch Wagner, Beschlußrecht (1965), S. 205 verneint, daß dem AStV Entscheidungsbefugnisse zustehen; ebenso Gerbet-Pepy, La decision (1969), S. 42
3) Siehe Anhang IV A 1, S. 2
4) Maas in Soc.Econ.Wetg. 1960, S. 133
5) Noel in Europarecht 1967, S. 33
6) Bei der Beantwortung einer Anfrage aus dem Europäischen Parlament, das mit dem AStV die Einführung der beim Europarat durch Art. 14 der internen Geschäftsordnung des Ministerrates geschaffenen Möglichkeit der Ausübung von Ministerratskompetenzen durch niedere nationale Beamte auch für die Europäischen Gemeinschaften befürchtete (v.d.Goes van Naters in ABl. EP-Verhandlungen Nr. 3 Juni 1958, S. 161 ff.), schloß sich auch der damalige Kommissionspräsident Hallstein dieser Auffassung an; ABl. EP-Verhandlungen Nr. 3 Juni 1958, S. 168 ff. und Nr. 4 Okt. 1958, S. 86
7) A.A. ohne Begründung Jaenicke in ZaöRVR Bd. 19 (1958), S.171
8) S. 181

SCHLUSSBEMERKUNG

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß im primären Gemeinschaftsrecht trotz der Lückenklauseln der Art.235 EWGV, 203 EAGV und 95 I EGKSV stillschweigende Hilfskompetenzen anerkannt werden können, wenn sie zur zweckentsprechenden Ausübung ausdrücklicher vertraglicher Zuständigkeiten erforderlich sind. Die Anwendung dieses Grundsatzes im organisationsrechtlichen Bereich kann zwar nicht besagen, zur Entwicklung eines einheitlichen rechtlichen Systems der Befugnisse von Ausschüssen geführt zu haben, in das auch alle künftigen Fälle der Einsetzung von Ausschüssen in auf Grund der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften möglicherweise neuartigen und heute noch gar nicht vorhersehbaren Erscheinungsformen eingeordnet werden könnten. Allerdings konnte festgestellt werden, daß die Einsetzung fast aller Ausschüsse, die bereits in den Europäischen Gemeinschaften tätig sind, durch die Inanspruchnahme stillschweigender Hilfskompetenzen gerechtfertigt ist. Rechtlich bedenklich erscheint hingegen die konstitutive Beteiligung der Verfahrensausschüsse in den Fällen ermessensfreier Verwaltungsbefugnisse, die der Kommission ohne die auflösende Bedingung der ablehnenden Stellungnahme eines Verfahrensausschusses hätten übertragen werden können.

Bei der Einsetzung beratender Kommissionsausschüsse trat zudem nach außen als formeller Urheber des Einsetzungsaktes der Rat in Erscheinung, obgleich ihm implizierte Einsetzungsbefugnisse nicht zustanden. Bei einer Fusion der Gemeinschaften und der damit verbundenen Revision der Verträge wäre deshalb zu erwägen, ob nicht eine vertragliche Regelung etwa des Inhalts vorgesehen werden sollte, daß Rat und Kommission zur Einsetzung von Hilfsorganen befugt sind, soweit dies zur Erfüllung ihrer (eigenen) Aufgaben zweckmäßig ist.

Zugleich konnte festgestellt werden, daß auch die Einsetzung hoheitlich befugter Ausschüsse bzw. die Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf bereits bestehende Ausschüsse den allgemeinen Vertragsgrundsätzen nicht widersprechen. Wenn in Zukunft von dieser Möglichkeit häufiger Gebrauch gemacht werden sollte, so ist jedoch dabei zu berücksichtigen, daß dazu der Rat nur in Ausnahmefällen befugt sein kann. Die vertraglich durch Art. 155 EWGV und 124 EAGV gewährte Möglichkeit der Delegation von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission enthebt

den Rat der Notwendigkeit, derartige Befugnisse auf bei ihm eingerichtete Hilfsorgane zu übertragen. Hingegen wird im Interesse der unumgänglichen Arbeitsentlastung der Kommission in dem engen Bereich der Durchführungsmaßnahmen die Einrichtung hoheitlich befugter Ausschüsse erhöhte Bedeutung erlangen. Um der Gefahr einer Durchbrechung der vertraglichen Zuständigkeitsordnung zu begegnen, empfiehlt es sich aber hier, die Voraussetzungen und den Umfang zulässiger Befugnisübertragungen vertraglich festzulegen. Gemäß der oben (S.181) entwickelten Definition der Durchführungsbefugnisse und unter Berücksichtigung der verschiedenen Übertragungsformen könnte eine solche Regelung folgenden Inhalt haben:

Die Kommission kann im Bereich ihrer Zuständigkeiten ihre Hilfsorgane erforderlichenfalls zum Erlaß von Durchführungsmaßnahmen ermächtigen.

Die Ermächtigung legt Inhalt, Tragweite und Zweck der Durchführungsmaßnahmen grundsätzlich fest und schließt selbständiges politisches Ermessen des ermächtigten Organs aus.

Die Ermächtigung wird in der Regel für die und im Namen der Kommission sowie unter ihrer Kontrolle ausgeübt.

Um den Rechtsschutz der Betroffenen insbesondere auch in den Fä-llen zu gewährleisten, in denen durch eine Delegation der Befugnisse das Hilfsorgan ausnahmsweise zur eigenständigen Ausübung der Ermächtigung im eigenen Namen berechtigt ist, sollte diese Regelung in folgender Weise ergänzt werden:

Gegen die Rechtsakte des ermächtigten Hilfsorgans kann unter den Voraussetzungen der Art. 173 und 175 EWGV Widerspruch bei der Kommission eingelegt werden.

Gegen die den Widerspruch zurückweisende Entscheidung der Kommission oder wenn binnen eines Monats keine Entscheidung ergangen ist, kann vor dem Gerichtshof Klage erhoben werden.

Allerdings wird die institutionelle Umstrukturierung der Gemeinschaften, die mit der Einrichtung hoheitlich befugter Hilfsorgane herbeigeführt wird, nicht ohne Auswirkungen im politischen Bereich sein. Schon die Einsetzung der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzenden beratenden Ausschüsse bei der Kommission, insbesondere die der Verfahrensausschüsse, verstärkte das Gegengewicht gegenüber der vorwiegend das Gemein-

schaftsinteresse berücksichtigenden Rechtsetzung durch die Kommission. Mit der Einsetzung hoheitlicher Ausschüsse ist aber die Gefahr einer vertragswidrigen Verschiebung des politischen Kräftegleichgewichts in den Gemeinschaften nicht gegeben, weil das ermächtigende Organ zugleich über die Zusammensetzung des Hilfsorgans und das von diesem einzuhaltende Verfahren entscheidet.

A N H Ä N G E I bis VI

Die Zusammenstellung der in den Anhängen aufgeführten Ausschüsse ist im Herbst 1969 abgeschlossen worden.

A N H A N G I

AUSSCHÜSSE, DIE VON DER KOMMISSION (FRÜHER DER KOMMISSION DER EWG ODER DER EAG ODER DER HOHEN BEHÖRDE DER EGKS) EINGESETZT WORDEN UND BEI IHR TÄTIG SIND

Vorbemerkung:

Nach dem im Titel bezeichneten Gegenstand der Liste sind in ihr die Ausschüsse nicht mit aufgeführt, die zwar bei der Kommission tätig sind, aber nicht von ihr, sondern vom Rat, den im Rat vereinigten Vertretern der Mitgliederstaaten oder Rat und Kommission zusammen eingesetzt worden sind (dazu siehe Anhänge II, III und V).

Der Versuch einer Zusammenstellung aller Kommissionsausschüsse muß notwendigerweise unvollkommen bleiben, da oftmals Ausschüsse mit sachlich oder zeitlich begrenzten Auftrag eingesetzt werden, die dann nach Erfüllung des Auftrags nicht mehr zusammentreten. Eine weitere Unklarheit über die Existenz von Ausschüssen entsteht dadurch, daß Ausschüsse bestimmter Sachbereiche immer nur dann zusammentreten, wenn aktuelle Probleme dies erfordern. Mitunter liegen zwischen den einzelnen Ausschußsitzungen deshalb längere Zwischenräume, die sogar mehrere Jahre betragen können. Hierbei gerät manchmal ein derartiger Ausschuß in Vergessenheit, so daß dann beim späteren Auftreten gleicher Sachfragen ein neuer Ausschuß kreiert wird.

Zudem bringt die Fusion der Kommission und der Hohen Behörde der drei Gemeinschaften eine Neuorganisation des Ausschußwesens mit sich, die z.T. zur Zusammenlegung sachlich gleichartiger Ausschüsse führt. Die Ausschüsse, die zur Koordinierung der Tätigkeiten zwischen den beiden Kommissionen und der Hohen Behörde gebildet worden waren (z.B. die interexekutive Arbeitsgruppe Verkehr der EGKS und der EWG; vgl. für weitere derartige Gruppen Anhang III Ziff. 4) werden durch die Fusion der Organe hinfällig.
Die Neuorganisation der Kommission im Zusammenhang mit der Fusion bedingt auch eine neue Zuordnung der einzelnen Ausschüsse zu den neugebildeten Generaldirektionen.

Da diese Zuordnung noch nicht abgeschlossen ist, muß die Angabe der Generaldirektionen, bei der ein Ausschuß tätig werden soll, immer unter dem Vorbehalt endgültiger Zuteilung gesehen werden. Zum Vergleich wird deshalb die Generaldirektion, welcher der Ausschuß vor der Fusion zugeordnet war, mit angegeben werden.[1]
Weitgehend abgeschlossen ist hingegen die organisatorische Gestaltung des Ausschußwesens bei der Generaldirektion Landwirtschaft (GD VI). Da hier im Verhältnis zu den anderen Generaldirektionen die meisten Ausschüsse eingesetzt worden sind, soll eine ausführliche Darstellung des Ausschußwesens für diese Generaldirektion gegeben werden. Bei den anderen Generaldirektionen werden nur die wichtigeren Ausschüsse aufgeführt werden.

Für alle Ausschüsse gilt, daß sie aus Vertretern der nationalen Verwaltungen, der Interessenverbände oder wissenschaftlichen Sachverständigen zusammengesetzt sind. Ein Vertreter der Kommission übt den Vorsitz in jedem Ausschuß aus.

Die Bezeichnung des Ausschusses läßt in der Regel hinreichend erkennen, welcher Aufgabenbereich dem Ausschuß zugewiesen ist. Deshalb wird auf eine Erläuterung der Tätigkeit der Ausschüsse verzichtet.

Die Einsetzungsbeschlüsse können nur dann angegeben werden wenn sie veröffentlicht worden sind.

Abschliessend sei noch darauf hingewiesen, daß hier unter Ausschüssen auch Arbeitsgruppen und Untergruppen bzw. -ausschüsse gemäß der eingangs der Arbeit gegebenen Ausschußdefinition verstanden werden. Innerhalb dieses

---

1 Die römische Zahl bezeichnet dabei die Generaldirektionen, der Buchstabe die Direktion, die arabische Zahl die Abteilung. Wo eine solche Angabe fehlt, konnte die Zuordnung des Ausschusses nicht geklärt werden, z.B. weil er erst in den letzten zwölf Monaten eingesetzt worden ist.

Anhangs gibt der Begriff der Untergruppe oder des Unterausschusses nicht eine Weisungsabhängigkeit von anderen Ausschüssen an, sondern bezeichnet vor allem die Spezialisierung auf einen bestimmten, engeren Aufgabenbereich. Das bedingt allerdings, daß die Untergruppen mit den Ausschüssen allgemeinerer Zuständigkeit eng zusammenarbeiten.

§ 1: Ausschüsse, die unmittelbar bei dem Kommissionskollegium eingerichtet sind.

1 Gruppe für allgemeine Wirtschaftsfragen (EWG-Kom.)

2 Gruppe für Landwirtschaftsfragen (EWG-Kom.)

3 Gruppe für auswärtige Beziehungen und Entwicklungshilfe (EWG-Kom.)

4 Gruppe für soziale Angelegenheiten (EWG-Kom.)

5 Gruppe für Fragen im Zusammenhang mit den Anträgen auf Beitritt zu den Gemeinschaften und den damit verbundenen Assoziationsanträgen (EWG-Kom.)

6 Gruppe für Verwaltungsfragen (EWG-Kom.)

§ 2: Ausschüsse bei der Generaldirektion II: Wirtschaft und Finanzen

Direktion A: Die Volkswirtschaften der Mitgliedsländer und Konjunktur

1 Ausschuß der Konjunktursachverständigen (II A 1)

2 Sachverständigengruppe Konjunkturbefragung (II A 6)

3 Sachverständigengruppe Wirtschaftsbudgets (II A 6)

Direktion B: Wirtschaftsstruktur und -entwicklung

1 Sachverständigengruppe für mittelfristige wirtschaftliche Perspektiven (II C 1)

2 Untergruppe Spartätigkeit (II C 1)

3 Arbeitsgruppe Kapitalkoeffizienten (II C 1)

4 Untergruppe Projektionen (II C 1)

5 Arbeitsgruppe Einkommenspolitik (II C 3)

6 Fachgruppe Umweltbelästigungen (II C 3)

7 Fachgruppe Fernmeldewesen (II C 3)

8 Fachgruppe Ozeanographie (II C 3)

9 Fachgruppe Metallurgie (II C 3)

lo Fachgruppe Verkehrsmittel (II C 3)

11 Fachgruppe Meteorologie (II C 3)

12 Fachgruppe Informatik (mit mehreren Unterfachgruppen) (II C 3)

Direktion C: Monetäre Fragen

1 Sachverständigengruppe Kapitalmärkte (II C 3)

§ 3: Ausschüsse bei der Generaldirektion III: Industrie

Direktion A: Industriepolitik und Studien

1 Studienausschüsse für den Bereich der Atomindustrien (aus Vertretern der nationalen Industrien und öffentlichen Institutionen und den für Euratom zuständigen Kommissionsbeamten)

2 Arbeitsgruppe Druckbehälter (III D 2)

3 Arbeitsgruppe Düngemittel (III D 2)

4 Sondergruppe Analysemethoden und Methoden der Probeentnahme (III D 2)

5 Arbeitsgruppe Gasfernleitungen (III D 2)

6 Arbeitsgruppe Meßgeräte (III D 2)

7 Untergruppe Bestimmung der Schüttdichte von Getreide (III D 2)

8 Untergruppe Waageeinrichtungen (III D 2)

9 Untergruppe Gaszähler (III D 2)

lo Untergruppe Zähler für Flüssigkeiten (III D 2)

11 Untergruppe Elektrizitätszähler (III D 2)

12 Arbeitsgruppe Ölfernleitungen (III D 2)

13 Arbeitsgruppe Landwirtschaftliche Traktoren und Maschinen (III D 2)

14 Arbeitsgruppe Kristallglas (III D 2)

15 Arbeitsgruppe Farben und Lacke (III D 2)

16 Arbeitsgruppe Ambulanter Handel (III D 2)

17 Untergruppe Untersuchung der verschiedenen Kostenarten (III D 4)

18 Arbeitsgruppe Handel (III D 4)

19 Arbeitsgruppe Amerikanische Investitionen (III D 4)

Direktion B: Stahl

1 Arbeitsgruppe Nomenklatur für die Erzeugnisse der Eisen- und Stahlindustrie

2 Fachausschüsse für die Aufstellung der allgemeinen Ziele "Stahl" (eingesetzt bei der Hohen Behörde)

Direktion D: Zölle

1 Gemischte Gruppe der Regierungssachverständigen für den Gemeinsamen Zolltarif (III B 1)

2 Ad-hoc-Gruppe der Zollsachverständigen (zur Unterstützung bei der Erarbeitung der dem Rat nach Art. 21 EWGV zu unterbreitenden Vorschläge)

3 Gruppe der Sachverständigen für das Zolltarifschema (III B 1)

4 Ausschuß für Zollrecht (III B 3)

5Ausschuß für Zollfragen (III B 3)

6 Ad-hoc-Gruppe Ursprung (III B 3)

7 Gruppe Anti-Dumping (III B 3)

8 Gruppe Aktiver Veredelungsverkehr (III B 3)

9 Gruppe Methoden zur Zusammenarbeit der Verwaltungen (III B 3)

1o Gruppe Schrittweise Beseitigung der Zollkontrollen an den EWG-Binnengrenzen (III B 3)

11 Gruppe Zollgutlager und Freihäfen (III B 3)

12 Gruppe der Sachverständigen für den Zollwert (III B 4)

14 Arbeitsgruppe für Statistiken der Zolltarife

Direktion E: Warenverkehr

1 Arbeitsgruppe Hindernisse im Warenverkehr, die sich aus technischen Vorschriften ergeben (III D 2)

2 Ausschuß Technische Hindernisse - Instrumente zu ihrer Beseitigung

3 Arbeitsgruppe Technischer Handelshindernisse - Textilproben und -analysen

4 Arbeitsgruppe der Sachverständigen für mengenmäßige Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung (III A 1)

5 Gruppe der Regierungssachverständigen für staatliche Handelsmonopole (III A 2)

§ 4: Ausschüsse bei der Generaldirektion IV: Wettbewerb

Beim Generaldirektor

1 Arbeitsgruppe Preisrecht

Direktion D: Staatliche Beihilfen und Diskriminierungen, öffentliche Unternehmen und Staatsmonopole

1 Gruppe der Regierungssachverständigen zur Überprüfung der Fragen im Zusammenhang mit allgemeinen Beihilferegelungen (IV D 2)

2 Arbeitsgruppe Beihilfen für die Textilindustrie

3 Gruppe der Regierungssachverständigen für Schiffsbaubeihilfen (IV D 4)

4 Ständige Arbeitsgruppe für Dokumentation und technische Unterstützung (IV D 4)

5 Arbeitsgruppe Post- und Fernmeldewesen (IV D 4)

6 Arbeitsgruppe Professoren - Probleme der Konzentration (IV D 4)

7 Gruppe der nationalen Sachverständigen für Schiffsbau (IV D 4)

§ 5: Ausschüsse bei der Generaldirektion V: Soziale Angelegenheiten

Beim Generaldirektor

1 Zentrale Gruppe der Sozialpartner für die Angleichung der Sozialordnungen (V)

2 Gruppe der Vertreter der Minister für soziale Angelegenheiten betreffend Art. 118 EWGV (V -)

3 Studiengruppe Technischer Fortschritt, Beschäftigung und Berufsausbildung (V -)

4 Gruppe der Sozialpartner für die Prüfung des Berichts über die soziale Lage (V -)

5 Gruppe der Regierungssachverständigen über die Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer (V -)

6 Paritätische Arbeitsgruppe Löhne (V A -1)

7 Untergruppe Löhne (V A -1)

8 Paritätische Arbeitsgruppe Arbeitszeit (V A -1)

9 Arbeitsgruppe Arbeitsbedingungen (V A 1)

1o Studiengruppe Gebietsmäßiger Anwendungsbereich der Tarifverträge (V A 1)

11 Arbeitsgruppe Sammlung und Auswertung der Tarifverträge (V A 1)

12 Sondergruppe für den Anwendungsstand von Art. 119 EWGV (V A 1)

13 Paritätischer beratender Ausschuß für die sozialen Probleme der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer (V A 1)
(eingesetzt durch Kommissionsbeschluß vom 17.5.1963, ABl. 1963, S. 1534; geändert durch Beschluß vom 19.12.63, ABl. 1964, S. 24 f)

15 Nichtparitätischer beratender Ausschuß für die Sozialpolitik in der Landwirtschaft

16 Paritätischer beratender Ausschuß für die sozialen Probleme im Straßenverkehr (V A 1) (eingesetzt durch Kommissionsbeschluß vom 5.7.1965, ABl. vom 16.7.1965)

17 Paritätischer beratender Ausschuß für die sozialen Probleme der Binnenschiffahrt (eingesetzt durch Kommissionsbeschluß vom 28.11.1967, ABl. vom 7.12.1967)

18 Paritätischer beratender Ausschuß für die sozialen Probleme in der Seefischerei (eingesetzt durch Kommissionsbeschluß vom 7.6.1968, ABl. vom 14.6.1968)

19 Paritätischer beratender Ausschuß für die sozialen Probleme im Eisenbahnverkehr

2o Geplant ist die Einsetzung zweier weiterer paritätischer Ausschüsse für die sozialen Probleme in zwei weiteren Industriezweigen (siehe den Haushaltsplan für 1969 in ABl. Nr. L 36, S. 155 vom 12.2.1969)

21 Arbeitsgruppe Lohnabzüge (V A 1)

22 Arbeitsgruppe Harmonisierung der für das Arbeitsrecht bedeutsamen Regeln des Konfliktrechts (V A 1)

23 Arbeitsgruppe Arbeitsbeziehungen (V A 1)

24 Arbeitsgruppe der Stetigkeit der Beschäftigung (VA 1)

25 Arbeitsgruppe Unterbringung der Saisonarbeiter (VA 1)

26 Arbeitsgruppe zur regelmäßigen Konsultation zur Durchführung des ersten gemeinsamen Programms für die Förderung des Austauschs junger Arbeitskräfte (VA 1)

Möglicherweise müssen die unter Ziff. 8 bis 26 genannten Ausschüsse und Arbeitsgruppen der Direktion D: Lebens- und Arbeitsbedingungen und industrielle und berufliche Beziehungen zugeordnet werden.

Direktion A: Arbeitskräfte

1 Sachverständigengruppe für die Untersuchung der Beschäftigung in der Landwirtschaft (V B 1)

2 Sachverständigengruppe für die Prüfung der Untersuchungen über die Unterbeschäftigung in den Ländern der Gemeinschaft (V B 1)

3 Gruppe der Regierungssachverständigen für die Prüfung der konjunkturellen Arbeitskräfteprobleme (V B 1)

4 Sachverständigengruppe für die Prüfung der Probleme der Berufsberatung (V B 1)

5 Sachverständigengruppe für die Prüfung von Entwürfen für Berufsbilder (V B 1)

6 Arbeitsgruppe Einheitliche Maßstäbe des Fachausschusses (V B 2)

7 Arbeitsgruppe Arbeitsprogramm 1966 - 197o (V B 2)

8 Arbeitsgruppe Vergleichendes Handbuch der Berufe (V B 2)

9 Arbeitsgruppe Freizügigkeit (V B 2)

1o Arbeitsgruppe Berufsausbildung in der Landwirtschaft (V C 2)

11 Arbeitsgruppe Allgemeines Aktionsprogramm (V C 2)

12 Arbeitsgruppe Ausbildung der Ausbilder (V C 2)

13 Sachverständigengruppe Angleichung der Ausbildungsniveaus - Dreher (V B 2)

14 Arbeitsgruppe Aktionsprogramm in der Landwirtschaft (V C 2)

15 Arbeitsgruppe Prüfung der Probleme, die sich aus dem ersten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik für die Berufsausbildung ergeben (V C 2)

16 Sachverständigengruppe Angleichung der Ausbildungsstufen - Metallberufe (V C 2)

17 Sachverständigengruppe Angleichung der Ausbildungsstufen - Bau (V C 2)

18 Sachverständigengruppe Angleichung der Ausbildungsstufen - Landwirtschaft (V C 2)

19 Sachverständigengruppe Angleichung der Ausbildungsstufen - Straßenverkehr (V C 2)

2o Arbeitsgruppe Mittelfristige Wirtschaftspolitik (V C 2)

Direktion C: Soziale Sicherheit und Aktion

1 Unabhängige Sachverständige für die Prüfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit (V D 1)

2 Gruppe der Regierungssachverständigen für die soziale Sicherheit in der Landwirtschaft (V D 1)

3 Unabhängige Sachverständige für die Untersuchung des Arzneimittelverbrauchs im Rahmen der sozialen Sicherheit (V D 1)

4 Arbeitsgruppe Finanzierung der sozialen Sicherheit in der Landwirtschaft (V D 1)

Direktion D: Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie industrielle und berufliche Beziehungen

Gemischte Ausschüsse für die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen in der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie

Direktion E: Gesundheitsschutz

1 Sachverständigenausschuß für die Fragen der Sicherheit beim Transport von Nuklearstoffen

2 Sachverständigengruppe auf dem Gebiet der radioaktiven Kontamination der Ernährungskette und der Dosimetrie

3 Arbeitsgruppe für die Versicherung nuklearer Risiken

4 Arbeitsgruppe für Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes

Direktion F: Arbeitssicherheit und -medizin

1 Arbeitsgruppe der Leiter der für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten (V A 2)

2 Sachverständigengruppe Giftige Stoffe (V A 2)

3 Arbeitsgruppe Ärzte (V A 2)

4 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Lasten-Aufzüge (V A 2)

5 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Schleifkörper und Schleifmaschinen (V A 2)

6 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Kräne (V A 2)

7 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Bandförderer (V A 2)

8 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und

Arbeitshygiene - Hebevorrichtungen (V A 2)

9 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Zentrifugen (V A 2)

1o Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Presse (V A 2)

11 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Kompressoren (V A 2)

12 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Holzverarbeitungsmaschinen (V A 2)

13 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Winden (V A 2)

14 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Gefährliche Stoffe und Präparate (V A 2)

15 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Gefährliche Landmaschinen (V A 2)

16 Arbeitsgruppe Ärzte für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Arbeitshygiene (V A 2)

17 Gruppe der Sozialpartner für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene (V A 2)

18 Allgemeiner Ausschuß für die Arbeitssicherheit in der Eisen- und Stahlindustrie (1965 von der Hohen Behörde eingesetzt; vgl. deren Antwort vom 18.3.1965 auf die Anfrage Pêtre Nr. 143/65 in ABl. Nr. 52 vom 31.3.1965, S. 762 und Anfrage Lulling Nr. 154/69 und die Antwort der Kommission vom 4.8.1969 in ABl. Nr. C 112 vom 28.8.1969, S. 19 ff).

Direktion D: Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie industrielle und berufliche Beziehungen

Gemischte Ausschüsse für die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen in der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie

Direktion E: Gesundheitsschutz

1 Sachverständigenausschuß für die Fragen der Sicherheit beim Transport von Nuklearstoffen

2 Sachverständigengruppe auf dem Gebiet der radioaktiven Kontamination der Ernährungskette und der Dosimetrie

3 Arbeitsgruppe für die Versicherung nuklearer Risiken

4 Arbeitsgruppe für Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes

Direktion F: Arbeitssicherheit und -medizin

1 Arbeitsgruppe der Leiter der für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten (V A 2)

2 Sachverständigengruppe Giftige Stoffe (V A 2)

3 Arbeitsgruppe Ärzte (V A 2)

4 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Lasten-Aufzüge (V A 2)

5 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Schleifkörper und Schleifmaschinen (V A 2)

6 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Kräne (V A 2)

7 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Bandförderer (V A 2)

8 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und

Arbeitshygiene - Hebevorrichtungen (V A 2)

9 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Zentrifugen (V A 2)

1o Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Presse (V A 2)

11 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Kompressoren (V A 2)

12 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Holzverarbeitungsmaschinen (V A 2)

13 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Winden (V A 2)

14 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Gefährliche Stoffe und Präparate (V A 2)

15 Fachgruppe für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene - Gefährliche Landmaschinen (V A 2)

16 Arbeitsgruppe Ärzte für die Ausarbeitung von Gemeinschaftsnormen für die Arbeitshygiene (V A 2)

17 Gruppe der Sozialpartner für die Betriebssicherheit und Arbeitshygiene (V A 2)

18 Allgemeiner Ausschuß für die Arbeitssicherheit in der Eisen- und Stahlindustrie (1965 von der Hohen Behörde eingesetzt; vgl. deren Antwort vom 18.3.1965 auf die Anfrage Pêtre Nr. 143/65 in ABl. Nr. 52 vom 31.3.1965, S. 762 und Anfrage Lulling Nr. 154/69 und die Antwort der Kommission vom 4.8.1969 in ABl. Nr. C 112 vom 28.8.1969, S. 19 ff).

Der Ausschuß hat folgende sieben Arbeitsgruppen gebildet: für die
Organisation der Unfallverhütung
Arbeitssicherheit - Ausbildung
Erste Hilfe und Rettungswesen
Arbeitssicherheit - Laufkräne
Arbeitssicherheit - Hochofenabstich
Arbeitssicherheit - Sauerstoffleitungen
Arbeitssicherheit - Gasleitungen

19 Sachverständigengruppe zur Prüfung der Vorschriften über Grubenbewetterung in den Mitgliedstaaten (Einsetzung geplant; vgl. Anfrage Bergmann vom 3.7.1969 und die Antwort der Kommission vom 6.8.1969 in ABl. Nr. C 112 vom 28.8.1969, S. 28 f)

§ 6: Ausschüsse bei der Generaldirektion VI: Landwirtschaft

Direktion A: Internationale Angelegenheiten betreffend die Landwirtschaft

Abteilung 4: Beziehungen zu Nicht- Regierungsorganisationen

1 Studiengruppe für die langfristigen Probleme in der Landwirtschaft

2 Beratender Ausschuß für die sozialen Probleme der landwirtschaftlichen Betriebsleiter (eingesetzt durch Kommissionsbeschluß vom 19.12. 1963 in ABl. Nr. 2 vom 1o. 1.1964, S. 25 f)

3 Beratender Ausschuß für Fragen der landwirtschaftlichen Strukturpolitik (Kommissionsbeschluß vom 29.7.1964 in ABl. Nr. 134 vom 2o.8. 1964, S. 2256 f; geändert durch Kommissionsbeschluß Nr. 371 vom 8.7.1965 in ABl. Nr. 132 vom 2o.7.1965, S. 22o9)

4 Beratender Ausschuß für Getreide (Kommissionsbeschluß vom 18.7.1962 in ABl. Nr. 72 vom 8.8. 1962, S. 2o26 ff)

5 Beratender Ausschuß für Schweinefleisch

(Kommissionsbeschluß vom 18.7.1962 in ABl. Nr. 72 vom 8.8.1962, S. 2028 ff)

6 Beratender Ausschuß für Geflügelfleisch und Eier (Kommissionsbeschluß vom 18.7.1962 in ABl. Nr. 72 vom 8.8.1962, S. 2030 ff)

7 Beratender Ausschuß für Obst und Gemüse (Kommissionsbeschluß vom 18.7.1962 in ABl. Nr. 72 vom 8.8.1962, S. 2032 ff)

8 Beratender Ausschuß für Wein (Kommissionsbeschluß vom 18.7.1962 in ABl. Nr. 72 vom 8.8.1962, S. 2034 ff)

9 Beratender Ausschuß für Rindfleisch (Kommissionsbeschluß vom 20.7.1964 in ABl. Nr. 122 vom 29.7.1964, S. 2047 ff)

10 Beratender Ausschuß für Milch und Milcherzeugnisse (Kommissionsbeschluß vom 20.7.1964 in ABl. Nr. 122 vom 29.7.1964, S. 2049 ff)

11 Fachgruppe Reis des Beratenden Ausschusses für Getreide (Kommissionsbeschluß vom 20.7.1964 in ABl. Nr. 122 vom 29.7.1964, S. 2051 ff)

(Zu den Ausschüssen der Ziff. 4 bis 11 vgl. auch den Kommissionsbeschluß vom 6.10.1969 in ABl. Nr. L. 264 vom 22.10.1969, S. 10: Verlängerung der Mandate der Ausschußmitglieder)

12 Beratender Ausschuß für Fette (Kommissionsbeschluß vom 9.6.1967 in ABl. Nr. 119 vom 20.6.1967, S. 2343 ff)

13 Beratender Ausschuß für Lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (Kommissionsbeschluß vom 25.2.1969 in ABl. Nr. L 68 vom 19.3.1969, S. 8 f)

14 Beratender Ausschuß für Zucker (Kommissionsbeschluß vom 29.4.1969 in ABl. Nr. L 122 vom 22.5.1969, S. 2 ff)

15 Die Einsetzung weiterer beratender Ausschüsse nach Erlaß der Marktordnungen für Tabak, Textilpflanzen und Fischereiwirtschaft ist geplant.

16 Arbeitsgruppe Technische und wirtschaftliche Fragen

17 Arbeitsgruppe Ausgleichsmaßnahmen und finanzielle Auswirkungen

Dem stellvertretenden Generaldirektor zugeordnete Verwaltungseinheiten

Abteilung 1: Harmonisierung der Gesetzes-, Verordnungs- und Verwaltungsbestimmungen im veterinärischen und zootechnischen Bereich

1 Arbeitsgruppe Veterinärrecht
2 Arbeitsgruppe Gemeinsame Veterinärpolitik
3 Wissenschaftliche Veterinärkommission
4 Unterausschuß Salmonellen
5 Tuberkulose
6 Trichinose
7 Brucellose
8 Leukose
9 Fütterungsarzneimittel
10 Sektion Prophylaktische und therapeutische Mittel
11 Lebend-Impfstoffe
12 Prüfung, Bewertung und Standardisierung der Impfstoffe, Seren und Reagenzen
13 Hormone
14 Biologische Rückstände
15 Wissenschaftliches Veterinärkollegium

Die folgenden Ausschüsse werden alle als Untergruppen bezeichnet: Untergruppe für

16 Fleisch mit Arbeitsgruppen für
- a) Innergemeinschaftlicher Warenaustausch
- b) Außenregime und Transit
- c) Interne Anwendung

17 Frisches Fleisch, mit Arbeitsgruppen
- a) Innergemeinschaftlicher Warenaustausch
- b) Außenregime und Transit
- c) Interne Anwendung

18 Fleischerzeugnisse
19 Fleisch in Stücken, entbeint und vorverpackt
2o Geschlachtetes Geflügel und Geflügelfleischprodukte, mit Arbeitsgruppen
a) Innergemeinsch. Warenaustausch
b) Außenregime und Transit
c) Interne Anwendung
21 Geflügelfleisch
22 Tierische Fette
23 Naturdärme
24 Fleisch von Federwild und sonstigem Wild
25 Fische, Krebstiere, Weichtiere und Verarbeitungsprodukte
26 Milch und Milchprodukte (Veterinärische Fragen)
27 Eier und Eiprodukte (Hygienefragen)
28 Andere tierische Produkte als Fleisch (Knochen, Knochenmehl, Fischmehl, Federn, Horn etc.)
29 Lebende Rinder und Schweine und anderes Lebendvieh, mit Arbeitsgruppen
a) Innergemeinschaftlicher Warenaustausch
b) Außenregime und Transit
c) Interne Anwendung
3o Lebendes Geflügel, mit Arbeitsgruppen
a) Innergemeinschaftlicher Warenaustausch
b) Außenregime und Transit
c) Interne Anwendung
31 Wild und Federwild
32 Nicht genießbare tierische Erzeugnisse
33 Hilfskräfte
34 Aufgaben der Hilfskräfte bei der Fleischuntersuchung
35 Gutachten
36 Gutachten - Schlachthöfe und Zerlegungsbetriebe
37 Maul- und Klauenseuche - SA 1
38 Maul- und Klauenseuche - A
39 Schweinepest
4o Tierschutz
41 Allgemeine viehseuchenrechtliche Maßnahmen
42 Kampf gegen die Einschleppung von Viehseuchen aus Drittländern (Sanitäre Maßnahmen, Gewährung von Subventionen durch die EWG - Afrikanische

Schweinepest in Italien)

43 Hygienevorschriften für die Einrichtung von Kühlhäusern

44 Zugelassene Märkte (Art. 3 Abs. 8 der Richtlinie 64/432)

45 Grenzübergangsstellen (Art. 6 I Richtlinie 64/432)

46 Ausnahmegenehmigungen (Art. 7 II Richtlinie 64/432)

47 Allgemeine Gutachten (Art. 1o II Richtlinie 64/432)

48 Gruppe für Art. 8 bzw. 9 der Richtlinie vom 26.6.1964

49 Zugelassene Zerlegungsbetriebe (Art. 4 § 4 Richtlinie 64/433)

5o Zugelassene Kühlhäuser (Art. 4 § 4 Richtlinie 64/433)

51 Beförderung (Übereinkommen Genf)

52 Arbeitsgruppe Tierzuchtrecht

53 Arbeitsgruppe Reinrassige Tiere

54 Arbeitsgruppe Vorschriften für die künstliche Insemination

55 Arbeitsgruppe Kontrolle der Milch-, Eier-, Fleisch- und Wolleproduktion

Abteilung 2: Harmonisierung der Gesetzes-, Verordnungs- und Verwaltungsbestimmungen im Bereich der pflanzlichen und Nahrungsmittelprodukte

A: Lebensmittelrecht

1 Arbeitsgruppe Lebensmittelrecht

2 Wissenschaftliche Kommission für Lebensmittelfragen

Die folgenden Ausschüsse werden(bis Ziff. 25) als Untergruppen bezeichnet: Untergruppe

3 Sachverständige für Analysenmethoden für Lebensmittel und Lebensmittelzusatzstoffe

4 Probenahme

5 Zusatzstoffe mit Arbeitsgruppen

a) Farbstoffe
b) Konservierungsstoffe
c) Antioxydantien
d) Emulgatoren und ähnliche Stoffe
e) Aromen und Essenzen
f) Süßstoffe

6 Allgemeine Fragen betreffend Konserven

7 Allgemeine Fragen betreffend Kennzeichnung und Verpackung mit den Arbeitsgruppen
a) Sachverständige für Materialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen
b) Flaschen
c) Maße und Gewichte

8 Diätische Lebensmittel

9 Verarbeitetes Obst und Gemüse mit den Arbeitsgruppen
a) Konfitüre
b) Obstsäfte
c) Getrocknete Früchte und Gemüse
d) Tiefgefrorene Früchte und Gemüse
e) Behandlung der Oberfläche von Obst und Gemüse

1o Kakao und Schokolade

11 Weine und Alkoholhaltige Getränke

12 Mineralwasser

13 Verarbeitetes Getreide mit den Arbeitsgruppen
a) Teigwaren
b) Mehl und Gries
c) Brot und Patisserie
d) Kekse
e) Sachverständige für Analysenmethoden betreffend verarbeitetes Getreide

14 Lebensmittelextrakte und ähnliche Erzeugnisse

15 Zucker mit Arbeitsgruppe Confiserie

16 Milcherzeugnisse mit Arbeitsgruppen
a) Butter
b) Dauermilcherzeugung
c) Trinkmilch

17 Fettstoffe,mit Arbeitsgruppen
a) Veresterung von Olivenöl
b) Margarine
18 Eier und Verarbeitungsprodukte
19 Honig und ähnliche Erzeugnisse
20 Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse,mit Arbeitsgruppen a) Chips
b) Stärke und Kartoffelmehl
21 Kaffee, Tee und ähnliche Erzeugnisse
22 Senf, Gewürze und Essig
23 Eis und Eiskrem
24 Lebensmittelbestrahlung
25 Tiefgefrorene Lebensmittel
26 Arbeitsgruppe Schriftliche Anfragen

B: Pflanzenschutzrecht

1 Arbeitsgruppe Pflanzenschutzrecht, mit Untergruppen
2 Pflanzensanitäre Verkehrsvorschriften
3 Pflanzenschutz in der Landwirtschaft
4 Pflanzenschutz in der Forstwirtschaft
5 Pflanzenschutzmittel
6 Sachverständige für Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln
7 Sachverständige für die Methoden zur Analyse der Pflanzenschutzmittel, mit den Arbeitsgruppen
a) Sachverständige für Analysenmethoden zur Kontrolle der Rückstände von Pflanzenschutzmitteln
b) Sachverständige für Methoden zur Analyse aktiver Substanzen

C: Saatgutrecht

1 Arbeitsgruppe Saat- und Pflanzengutrecht auf dem Gebiet der Landwirtschaft und des Gartenbaus
Untergruppen (bis Ziff. 9)
2 Futterpflanzensaatgut
3 Kartoffelpflanzensaatgut
4 Beta-Rübensaatgut
5 Getreidesaatgut

6 Gemüsesaatgut
7 Saatgut für Öl- und Faserpflanzen
8 Rebenpflanzgut
9 Saatgut für andere landwirtschaftliche Pflanzen
10 Gruppe Sortenkatalog, mit Arbeitsgruppen
   a) Sachverständige für Zulassungskriterien für landwirtschaftliche Pflanzenarten
   b) Sachverständige für Zulassungskriterien für Gemüsearten
11 Sachverständigenausschuß für ein Zertifizierungsschema,mit Arbeitsgruppen
   a) Getreidesaatgut
   b) Gemüsesaatgut
12 Sachverständigenausschuß für die Zertifizierungssysteme in dritten Ländern
13 Sachverständigenausschuß Vergleichsfelder, mit Arbeitsgruppen für die Vergleichsfelder von
   a) Beta-Rüben
   b) Getreide
   c) Reis
   d) Futterpflanzen
   e) Kartoffeln
   f) Mais
   g) Sommerweizen, Sommergerste, Luzerne und Futtererbsen

D: Forstrecht

1 Arbeitsgruppe Forstrecht
2 Arbeitsgruppe Saat- und Pflanzengutwesen auf dem Gebiet der Forstwirtschaft
3 Sachverständigenausschuß Forstpolitik der Mitgliedstaaten
4 Untergruppe Rohholzsortierung
5 Untergruppe Forstliches Vermehrungsgut mit Sachverständigengruppe für Qualitätsnormen

E: Futtermittelrecht

1 Arbeitsgruppe Futtermittelrecht
Untergruppen
2 Sachverständige für Analysenmethoden der Futter-

mittel, mit den Arbeitsgruppen

a) Sachverständige für die chemische Bestimmung der fettlöslichen Vitamine
b) Sachverständige für die chemische Bestimmung der wasserlöslichen Vitamine
c) Sachverständige für die chemische Bestimmung der wasserlöslichen Fette
d) Sachverständige für die chemische Bestimmung der Coccidiostatica
e) Sachverständige für die chemische Bestimmung der Spurenelemente
f) Sachverständige für die mikrobiologische Bestimmung der wasserlöslichen Vitamine und Aminosäuren
g) Sachverständige für die mikrobiologische Bestimmung der Antibiotika
h) Sachverständige für die Bestimmung der Hormon- und Antihormonwirkstoffe
i) Gruppe für die chemische Bestimmung des Oligoelements
j) Gruppe für die mikroskopische Bestimmung

3 Sachverständige für Einzel- und Mischfuttermittel
4 Sachverständige für Wirkstoffe in Futtermitteln
5 Sachverständige für tierische Futtermittel

Direktion B: Marktorganisationen für pflanzliche Produkte

Abteilung 1: Getreide und Getreideerzeugnisse
1 Sachverständigengruppe Getreide
2 Arbeitsgruppe Reis

Abteilung 2: Zucker
Sachverständigengruppe Zucker

Abteilung 3: Öle, Fette, Ölsaaten, Faserpflanzen
Sachverständigengruppe Fette

Abteilung 4: Angelegenheiten betreffend verschiedene Erzeugnisse
Sachverständigengruppe für lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels

Direktion C: Marktorganisationen für tierische Erzeugnisse

Abteilung 1: Vieh und Fleisch
1 Sachverständigengruppe Schweinefleisch
2 Gruppe privater Sachverständiger für die Klassifizierung ausgeschlachteter Schweine
3 Ad-hoc-Gruppe zur Koordinierung der Schweinepestforschung
4 Sachverständigengruppe Rindfleisch
5 Arbeitsgruppe Rindfleisch

Abteilung 2: Milcherzeugnisse
Arbeitsgruppe für Milch und Milcherzeugnisse

Abteilung 3: Erzeugnisse der Geflügelwirtschaft
1 Sachverständigengruppe Geflügelfleisch und Eier
2 Sachverständigengruppe Werbung für den Verbrauch von Geflügel und Eiern
3 Arbeitsgruppe Handelsnormen Geflügel
4 Sachverständigengruppe Bruteier und Küken

Direktion D: Marktorganisationen für die Erzeugnisse der Sonderkulturen, Fischerei, Forsten

Abteilung 1: Obst und Gemüse sowie Verarbeitungserzeugnisse
Arbeitsgruppe Qualitätsnormen für Obst und Gemüse

Abteilung 2: Wein, Alkohol und daraus hergestellte Erzeugnisse
1 Regierungssachverständige für Weinbaufragen
2 Regierungssachverständige für die Aufstellung des Weinbaukatasters

Abteilung 4: Forsten und Forsterzeugnisse
1 Kollegium der Generaldirektoren der Forsten
2 Arbeitsgruppe Forstpolitik
3 Sachverständigengruppe Forstpolitik der Mitgliedstaaten

(Bei den Direktionen B, C und D sind auch die vom Rat eingesetzten Verwaltungsausschüsse für die genannten Erzeugnisse tätig; vgl. Anhang II, A I)

Direktion E: Landwirtschaft und Agrarstruktur

Abteilung 1: Koordinierung der nationalen Strukturpolitiken und Gemeinschaftsmaßnahmen

1 Arbeitsgruppe für Strukturpolitik
2 Arbeitsgruppe Nr. 1 Terminologie
3 Arbeitsgruppe Nr. 2 Finanzierung
4 Arbeitsgruppe Untersuchung der Landwirtschaftsbetriebe einschließlich interner und externer Produktionsstruktur sowie der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung - Gegenwärtige Lage, Entwicklung, Tendenzen

Abteilung 2: Wettbewerbsbedingungen in der Landwirtschaft

1 Sachverständigengruppe Wettbewerbsbedingungen in der Landwirtschaft
2 Arbeitsgruppe Futtermittelpreise in der EWG
3 Arbeitsgruppe Mechanisierung der Landwirtschaft
4 Arbeitsgruppe Sonderabgaben auf landwirtschaftliche Erzeugnisse

Abteilung 3: Maßnahmen zur Entwicklung der soziologischen Bevölkerungsstrukturen in der Landwirtschaft und der Bodenprobleme

1 Arbeitsgruppe Berufsausbildung in der Landwirtschaft
2 Gruppe der Regierungssachverständigen für die Berufsausbildung in der Landwirtschaft
3 Arbeitsgruppe Agrarforschung
4 Arbeitsgruppe Landwirtschaftliche Beratung, mit den Arbeitsgruppen
   a) Beratung in bezug auf die Verbesserung der Agrarstrukturen
   b) Beratung in bezug auf die Verbesserung der Agrarstrukturen im Rahmen der landwirtschaftlichen Regionalentwicklung
   c) Beratung in bezug auf die Märkte
   d) Beratung in bezug auf die Produktionsausrichtung, Qualitätsverbesserung und Vermarktung

Abteilung 4: Berichte und allgemeinwirtschaftliche Fragen in bezug auf die Landwirtschaft

1 Arbeitsgruppe Landwirtschaftliches Genossenschaftswesen

2 Arbeitsgruppe Landwirtschaftlicher Kredit

Abteilung 5: Bilanzen, Studien, Informationen

Sachverständigenausschuß für die Klassifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe

Abteilung 6: Analyse der Situation der landwirtschaftlichen Betriebe

1 Sachverständigengruppe Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen

2 Sachverständigengruppe des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen - Mechanographie

3 Sachverständigengruppe des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen - Gartenbau

4 Sachverständigengruppe Entwicklung der Produktivität der Landwirtschaft in der EWG

5 Sachverständigengruppe für die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Betriebe

6 Sachverständigengruppe für die Umrechnungskoeffizienten für Buchrechhungsdaten

Direktion F: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Sachverständigenausschuß für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

§ 7 Ausschüsse bei der Generaldirektion VII: Verkehr

Beim Generaldirektor:

1 Arbeitsgruppe Vereinheitlichung der Beförderungsbedingungen in der Binnenschiffahrt (VII -)

2 Arbeitsgruppe Möglichkeiten zur Annäherung des Angebots und der Nachfrage im Güterverkehr auf der Straße und in der Binnenschiffahrt (VII -)

3 Arbeitsgruppe Abgrenzung des Wettbewerbsbegriffs im Verkehr (VII -)

4 Arbeitsgruppe Definition des Begriffs "Transport für eigene Rechnung" (VII -)

Direktion A: Allgemeine Entwicklung der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik und der Zugänge zum Markt

1 Gruppe der Regierungssachverständigen: Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes (VII A 2)

2 Paritätischer beratender Ausschuß für die sozialen Probleme im Verkehr (VII A 2)

3 Gruppe von Regierungssachverständigen: Arbeitsbedingungen im Straßenverkehr

4 Arbeitsgruppe für Strukturpolitik im Güterkraftverkehr (VII A 1)

5 Ausschuß für Standardisierung und Modernisierung der Transportmittel - Normen für den Kanalbau (VII A 4)

6 Arbeitsgruppe Binnenschiffahrt (VII A 3)

7 Ausschuß zur Überwachung des Transportmarktes (VII A 4)

8 Gruppe der Regierungssachverständigen über die Einführung subjektiver Bedingungen für den Zugang zum Beruf des Verkehrsunternehmers im nationalen und internationalen Personenverkehr mit Kraftomnibussen (VII A 1)

9 Gruppe von Regierungssachverständigen: Berechnungsgrundlagen der Kraftfahrzeugsteuer (VII A

Direktion B: Beförderungsentgelte und -bedingungen

1 Ausschuß aus Regierungs- und Branchensachverständigen zur Prüfung der Fragen im Zusammenhang mit der Einführung von Margentarifen im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (VII B 1)

2 Arbeitsgruppe für die Untersuchung der Agrarfrachten (Regierungsvertreter und Sachverständige der drei Verkehrsträger) (VII B 2)

3 Unterausschuß Tariffragen (Normalisierung der Kosten) (VII B 2)

4 Ausschuß für Fragen der Regierungsvertreter für die Bearbeitung der Probleme betreffend die Anwendung von Art. 6 der Entscheidung des Rates vom 13.5.1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffahrtsverkehr beeinflussen

Direktion C: Harmonisierung, Koordinierung und Finanzsystem der Infrastrukturen

1 Ausschuß Rationalisierung und Standardisierung in der europäischen Binnenschiffahrt (VII C 1)
2 Arbeitsgruppe Binnenschiffsbaunormen (VII C 1)
3 Arbeitsgruppe Straßenverkehrsprognosen (VII C 1)
4 Arbeitsgruppe Abmessungen und Gewichte der Nutzkraftfahrzeuge (VII C 1)
5 Ausschuß Verbesserungen der Grenzübergangsbedingungen für die Binnenschiffahrt (VII C 2)
6 Ausschuß Verbesserungen der Bedingungen für den Grenzübertritt im Straßenverkehr (VII C 2)
7 Ausschuß der Regierungssachverständigen zur Beratung der Kommission bei Kostenuntersuchungen im Verkehr (VII C 3)
8 Ausschuß für die Untersuchungen über Transportkosten und das gemeinschaftliche Verkehrsnetz
9 Unterausschuß Wegekosten (VII C 3)
10 Arbeitsgruppe Wegekosten der Eisenbahnen (VII C 3)
11 Arbeitsgruppe Wegekosten der Straße (VII C 3)
12 Arbeitsgruppe Wegekosten der Binnenschiffahrt (VII C 3)
13 Gruppe der Sachverständigen für statistische Fragen (VII C 3)
14 Unterausschuß Effektive Belastung der Verkehrsunternehmen und Verkehrsträger (VII C 3)
15 Berichterstattergruppe zur Untersuchung der Frage der Festlegung der Äquivalenzkoeffizienten hinsichtlich der Inanspruchnahme der Kapazität der Verkehrswege der Eisenbahn, der Straße und der Binnenschiffahrt (VII C 3)
16 Berichterstattergruppe zur Untersuchung der Frage der Grenzkosten der Nutzung der Eisenbahn (VII C 3)
17 Berichterstattergruppe zur Untersuchung der Frage der Grenzkosten der Nutzung der Verkehrswege der Binnenschiffahrt (VII C 3)

18 Berichterstattergruppe zur Untersuchung der Frage der Grenzkosten der Nutzung der Verkehrswege der Straße (VII C 3)

§ 8: Ausschüsse bei der Generaldirektion VIII: Entwicklungshilfe

Beim Generaldirektor:

Sachverständigengruppe für die den AASM und den überseeischen Gebieten gewährte Sonderhilfe für Ölerzeugnisse (VIII -)

Direktion B: Entwicklungspolitik und -studien

1 Arbeitsgruppe Entwicklungshilfe (VIII B)

2 Ausschuß zur Koordinierung der Aufträge an Sachverständige (VIII B)

3 Gruppe Überseeische Entwicklungsfragen (VIII B)

§ 9: Ausschüsse bei der Generaldirektion IX: Personal und Verwaltung

1 Arbeitsgruppe Gemeinsame Einrichtungen (IX -)

2 Verwaltungsausschuß für die Kinderkrippen und Kinderhorte

Die sonstigen Ausschüsse und Arbeitsgruppen finden ihre Rechtsgrundlage im Beamtenstatut - wie z.B. die Arbeitsgruppe Art. 73 des Statuts, die Personalvertretung, der Verwaltungsausschuß und der vorläufige Statutsbeirat - oder in der Geschäftsordnung der Kommission, die das ordnungsgemäße Arbeiten der Kommissionsdienststellen gewährleisten (vgl. Art. 16 FusV) - wie z.B. die Arbeitsgruppe für die Koordinierung der verschiedenen Generaldirektionen und Abteilungen oder die Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Klassifikationsarbeiten der Direktion Innere Dienste. Letzteres gilt ebenso für die interdirektionale Gruppe Art. 226 EWGV (früher bei der Generaldirektion III Direktion D), die zur Koordinierung der Arbeit der einzelnen Generaldirektionen in bezug auf die Maßnahmen nach Art. 226 EWGV eingesetzt wurde.

Aus diesen Rechtsgrundlagen ergibt sich ohne rechtlichen Zweifel die Befugnis der Kommission zur Einsetzung dieser Ausschüsse und Gruppen (vgl. oben S. 74 ff und 87 f), so daß auf eine detaillierte Darstellung der internen Ausschüsse hier verzichtet werden kann.

§ 10: Ausschüsse bei der Generaldirektion X: Presse und Information

Ausschüsse bei dieser Generaldirektion, die durch die Eingliederung des Presse- und Informationsdienstes der Europäischen Gemeinschaften in den Verwaltungsapparat der Kommission entstand, sind nicht bekannt.

§ 11: Ausschüsse bei der Generaldirektion XI: Außenhandel

Beim Generaldirektor:

Zentrale beratende Sachverständigengruppe für Handelspolitik

Direktion B: Handelspolitik - Gegenstände, Instrumentarium und industrielle Fragen

Arbeitsgruppe Außenwirtschaftspolitik (II C 3)

§ 12: Ausschüsse bei der Generaldirektion XII: Allgemeine Forschung und Technologie

Beim Generaldirektor:

1 Beratender Ausschuß für Atomforschung

2 Europäische Zentrale für Nukleardaten und Reaktorphysik (Joint European Nuclear Data and Reactor Physics)

3 Arbeitsgruppe "Reaktorphysik und Maße für neutronische Daten (Physique des reácteurs et mesures de données neutroniques)"

4 Arbeitsgruppe für technisch-wirtschaftliche Studien "Strahlungstarif (Tarif d'irradiation)"

5 Ausschuß für nukleare Maße und Gewichte auf dem Gebiet

a) der Standardisierung der nuklearen Elektronik (ESONE)

b) der Radioaktivität und diesbezüglicher Probleme (Mesures radioactives et problèmes y relatifs)

6 Ausschuß der Chemiker der Gemeinsamen Kernforschungsstellen in Geel und Karlsruhe

7 Arbeitsgruppe für die Sicherheit bei der Verwendung des Hochflußreaktors, Petten

8 Beratender Ausschuß aus Vertretern von Euratom und dem Reaktorzentrum der Niederlande

Direktion A: Politik der Technologie und der Wissenschaft

1 Arbeitsgruppe Technologie

2 Ausschuß aus Vertretern der Gemeinsamen Forschungsstelle in Ispra und der Generaldirektion Allgemeine Forschung und Technologie

§ 13: Ausschüsse bei der Generaldirektion XIII: Verbreitung der Kenntnisse

Direktion B: Informations- und Dokumentationszentrum

1 Arbeitsgruppe für wissenschaftliche und technische Information und Dokumentation mit den Untergruppen

a) Patente

b) Landwirtschaft

c) Medizin

2 Beratender Ausschuß für Information und Dokumentation im Bereich von Euratom

3 Arbeitsgruppe für die Übertragung und Behandlung numerischer Daten (Transmission et traitement de données numériques)

4 Arbeitsgruppe der Bibliothek für Archive

§ 14: Ausschüsse bei der Generaldirektion XIV: Gemeinsamer Markt und die Angleichung der Gesetzgebungen

Direktion A: Niederlassungsrecht, Dienstleistungen

1 Arbeitsgruppe Friseure (Aufhebung der Beschränkungen und gegenseitige Anerkennung der Diplome) (III C 1)

2 Arbeitsgruppe Persönliche Dienste (III C 1)

3 Arbeitsgruppe Kohlengroßhandel (Gruppe EX 611 CITI) (III C 1)

4 Arbeitsgruppe zur Prüfung der Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstverkehrs auf dem Gebiet der Verteilung von Giftstoffen (III C 1)

5 Arbeitsgruppe zur Untersuchung von Maßnahmen zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit in der Landwirtschaft (III C 1)

6 Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Fragen im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit auf dem Verkehrssektor (III C 1)

7 Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Fragen im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit in der Seefischerei (III C 1)

8 Gruppe der Regierungssachverständigen für die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die selbständigen Tätigkeiten der Be- und Verarbeitung von Tabak (Gruppe 220 CITI) (III C 1)

9 Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Richtlinie über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für selbständige Tätigkeiten des Aufsuchens (Schürfung und Bohrung) bei der Erdöl- und Erdgasgewinnung (III C 1) -

10 Arbeitsgruppe Verwirklichung des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs für das Wandergewerbe und Hausierer (III C 1)

11 Weitere 20 Arbeitsgruppen für die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für selbständige Berufe (Ärzte, Apotheker, Filmwirtschaft etc.) (III C 3)

Direktion B: Angleichung der Handels- und Wirtschaftsgesetzgebung

1 Arbeitsgruppe Rechtsangleichung - Öffentliche Bauaufträge (IV B 1)

2 Arbeitsgruppe Rechtsangleichung - Öffentliche Lieferaufträge (IV B 1)

3 Arbeitsgruppe Marken (IV B 1)

4 Ausschuß der Regierungssachverständigen für das Konkursrecht (IV B 2)

5 Arbeitsgruppe Konkursrecht (IV B 2)

6 Ausschuß der Regierungssachverständigen für das Vollstreckungsrecht (IV B 2)

7 Arbeitsgruppe Vollstreckungsrecht (IV B 2)

8 Engerer Ausschuß aus Vertretern der Arbeitsgruppen Vollstreckung und Patente (IV B 2)

9 Ad-hoc-Gruppe Wettbewerbspolitik, Gruppe Einzelfälle, Art. 101 EWGV (IV B 3)

10 Arbeitsgruppe Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für pharmazeutische Erzeugnisse (IV B 3)

11 Arbeitsgruppe Pharmazeutische Erzeugnisse (IV B 3)

12 Wissenschaftlicher Ausschuß - Fachgruppe Farbstoffe (IV B 3)

13 Arbeitsgruppe Strafrecht (IV B 4)

14 Redaktionsausschuß zur Untersuchung der strafrechtlichen Stellung der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (Redaktionsausschuß Beamte der Europäischen Gemeinschaften) (IV B 4)

15 Arbeitsgruppe Angleichung des Strafrechts (IV B 4)

16 Arbeitsgruppe Handelsbeschränkungen aus technischen Vorschriften für verschiedene Erzeugnisse (IV B 4)

17 Arbeitsgruppe Post- und Fernmeldewesen (IV B 4)

18 Arbeitsgruppe Übereinkommen über die Untersuchung und Verfolgung von Zuwiderhandlungen auf den durch Verordnungen, Richtlinien (und) Entscheidungen (und Empfehlungen) der Europäischen Gemeinschaften geregelten Gebieten (Allgemeines Übereinkommen) (IV B 4)

Direktion C: Banken, Versicherungen, Gesellschaftsrecht

1 Arbeitsgruppe Direktversicherungen (außer Lebensversicherung) (III C 2)

2 Untergruppe Getrennte Geschäftsführung (III C 2)

3 Arbeitsgruppe Versicherungsverträge (Arbeitsgruppe Verträge und Versicherungen) (III C 2)

4 Arbeitsgruppe Banken (III C 2)

5 Arbeitsgruppe Versicherungsagenten und -makler (III C 2)

6 Studiengruppe Internationale Kraftverkehrsversicherungskarte (III C 2)

7 Arbeitsgruppe Gesellschaftsrecht (Arbeitsgruppe für die Koordinierung der Schutzbestimmungen des Gesellschaftsrechts) (III C 2)

Direktion D: Steuern

1 Ständiger Ausschuß der Leiter der nationalen Steuerverwaltungen (IV C 1)

2 Arbeitsgruppe Internationale Steuerfragen, Doppelbesteuerung, Konvergenzklausel (IV C 1)

3 Arbeitsgruppe Steuerbelastungsvergleich (IV C 1)

4 Arbeitsgruppe Harmonisierung der Umsatzsteuern mit drei Untergruppen (IV C 2)

5 Gemischte Gruppe der Regierungssachverständigen für die Untersuchung des Problems der Beseitigung von Doppelbesteuerungen auf dem Gebiet des internationalen Straßenverkehrs (IV C 2)

6 Arbeitsgruppe Harmonisierung der indirekten Steuern außer Umsatzsteuern (IV C 4)

7 Arbeitsgruppe Ausgleichsabgaben und Ausfuhrrückvergütungen (IV C 4)

8 Arbeitsgruppe für die Prüfung der Versicherungssteuern (IV C 4)

§ 15: Ausschüsse bei der Generaldirektion XV: Gemeinsame Forschungsstelle

1 Arbeitsgruppe "Physik der Schwerwasserreaktoren (Physique des réacteurs à eau lourde)"

2 Delegiertenausschuß für die Sicherheit von ESSOR (Essai Organique Eau Lourde)

3 Arbeitsgruppe ESSOR im Rahmen des Arbeitsprogramms mit schwerem Wasser (Boucles ESSOR dans le cadre du programme de travail Eau Lourde)

4 Arbeitsgruppe für das Projekt von gasgekühlten Hochtemperaturreaktoren

5 Ausschuß zur Untersuchung der technischen Voraussetzungen für gasgekühlte Hochtemperaturreaktoren

6 Gemischter Steuerungsausschuß zwischen Euratom und der Naamloze Vennootschap tot Keuring van Elektrotechnische Materialen (KEMA), Arnhem, zur Entwicklung eines neuen Reaktortyps

7 Ausschuß aus Vertretern der Forschungsstelle in Karlsruhe und dem Studienzentrum für Nuklearenergie in Fontenay-aux-Roses für Fragen bezüglich Plutonium und Transplutonium

8 Arbeitsgruppe "Analyseurs multicanaux"

9 Arbeitsgruppe Hochflußreaktoren (réacteurs à haut flux)

10 Arbeitsgruppe für die Untersuchung des Projekts eines Hochflußreaktors in Grenoble

11 Studienausschuß für die Untersuchung des Materials von "Laboratoires chauds"

12 Ad-hoc-Gruppe für die langfristige Versorgung mit angereichertem Uranium

13 Arbeitsgruppe für die Fusion und Physik von Plasma (fusion et physique du plasma) "Interaction HF-Plasma"

§ 16: Ausschüsse bei der Generaldirektion XVI: Regionalpolitik

Direktion A: Studien und Dokumentation
Arbeitsgruppe für Regionalstatistik (II C 2)

Direktion B: Entwicklung und Neuorganisation
Gruppe der nationalen Verantwortlichen für die Regionalpolitik (II C 2)

§ 17: Ausschüsse bei der Generaldirektion XVII: Energie

Direktion A: Energiewirtschaft

1 Arbeitsgruppe für Fragen der Energieindustrien (aus Vertretern der Kommission, der europäischen Elektro- und Kernreaktorindustrie)

2 Gruppe der für die Mineralöl- und Erdgaswirtschaft zuständigen leitenden Staatsbeamten (II C 4)

3 Sachverständigengruppe für Mineralöl- und Erdgasfragen (II C 4)

4 Sachverständigengruppe zur Untersuchung von Rohrleitungsproblemen unter den Gesichtspunkten der Energie und des Verkehrs (II C 4)

5 Arbeitsgruppe für die Untersuchung von Wirtschaftsfragen im Zusammenhang mit dem Erdgastransport (II C 4)

6 Arbeitsgruppe Schürfen und Bohren nach Erdöl und Erdgas (II C 4)

§ 18: Ausschuß bei der Generaldirektion XVIII: Kredit und Investitionen

Direktion B: Investitionen

Ausschuß für Investitionsfragen (früher bei der Hohen Behörde; vgl. die Antwort der Hohen Behörde vom 10.3.1954 auf die Anfrage Vendroux Nr. 12/54 in ABl. Nr. 3 com 24.3.1954, S. 273 f)

§ 19: Ausschüsse beim Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (StAEG)

Beim StAEG sind weitere 75 Ausschüsse, Arbeitsgruppen und Untergruppen eingesetzt worden.
Von ihrer Aufzählung soll hier aber abgesehen werden, da es sich nicht um Ausschüsse handelt, die von der Kommission oder dem Rat der Europäischen Gemeinschaften eingesetzt worden sind.

ANHANG II

AUSSCHÜSSE, DIE VOM RAT EINGESETZT WORDEN UND BEI DER KOMMISSION TÄTIG SIND

Vorbemerkung:

Die hier aufgezählten Ausschüsse kennzeichnet, daß sie alle organisatorisch der Kommission in der Weise zugeordnet sind, daß diese den Ausschüssen die für deren Tätigkeit erforderlichen sachlichen Verwaltungsmittel zur Verfügung stellt, die Ausschußsitzungen also in den Räumen der Gebäude der Kommissionsverwaltung stattfinden, das Ausschußsekretariat von den Dienststellen der Kommission wahrgenommen wird, die Kommission den Ausschußmitgliedern die Reisekosten und z.T. auch die Aufenthaltskosten ersetzt etc.. Die dafür aufgewendeten Mittel sind also im Haushaltsplan der Kommission ausgewiesen. Dies erklärt sich aus dem Umstand, daß es primär Aufgabe dieser Ausschüsse ist, die Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

A: Verfahrensausschüsse

Unter Verfahrensausschüssen sind diejenigen zu verstehen, von deren zustimmender oder ablehnender Stellungnahme es abhängt, ob die Kommission oder der Rat zum Erlaß von Rechtsetzungsakten zuständig ist. Grundsätzlich ist eine Zuständigkeit der Kommission vorgesehen. Bei einer von ihrem Vorschlag abweichenden Stellungnahme des Ausschusses wird aber eine Zuständigkeit des Rates begründet.
In der Setzung der Bedingung für die Zuständigkeit der Kommission oder des Rates kann aber nicht allein die Bedeutung dieser Ausschüsse gesehen werden. Einmal werden durch die Stellungnahme der Kommission Anregungen für die Ausgestaltung der von ihr zu erlassenden Maßnahmen gegeben. In der Regel legt sie sogar dem Ausschuß keinen endgültigen Vorschlag vor, sondern nur einen Entwurf, der aufgrund der Anregungen des Ausschusses dann abgeändert werden kann. Zum anderen wird dem Rat, wenn die Zuständigkeit zur Rechtsetzung ihm zufällt, die Ausschußstellungnahme zugeleitet und aus ihr erhält der Rat wesentliche Anhaltspunkte für die Auffassungen der Mitgliedstaaten zu den in Frage stehenden Sachproblemen. Außerdem ist in allen Verordnungen

oder Richtlinien, durch die diese Ausschüsse eingesetzt worden sind, vorgesehen, daß die Ausschüsse nicht nur zu den Kommissionsvorschlägen, sondern auch zu allen anderen Fragen im Rahmen der Verordnungen oder Richtlinien auf Antrag des Ausschußvorsitzenden oder eines Vertreters der Mitgliedstaaten Stellungnahmen abgeben können. Insoweit kann der Ausschuß auch z.B. Vorschläge der Kommission anregen und übt damit eine wichtige Beratungsfunktion aus.
Die Ausschüsse setzen sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, wobei ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.
(Zur Entstehungsgeschichte, den Aufgaben der Ausschüsse, sowie zur Durchführung des Ausschußverfahrens vgl. insbesondere Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967); ders. in Com. Mark. Law Rev. 1967/68, S. 246 ff; Harnier, Kompetenzübertragung (1970), S. 173 ff; Jozeau-Marigné, Bericht 2, (1968) S. 19 ff und 40 ff; Lassalle in Cah. dr. europ. 1968, S. 406 ff; für die landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse vgl. Olmi in Soc. Econ. Wetg. 1962, S. 281 ff; ders. in Rev. Mar. Com. 1963 S. 420 ff; ders. Institutions (1966); N.N. in An. Franc. Dr. Int. 1962, S. 772 ff.)

I Die landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse

Diesen Ausschüssen ist gemeinsam, daß sie Bestandteil eines Rechtsetzungsverfahrens sind, bei dem die Kommission auch bei einer von ihrem Vorschlag abweichenden Stellungnahme des Ausschusses die von ihr vorgesehenen Maßnahmen erlassen kann und diese unmittelbar vollziehbar sind. Im Fall einer von der Stellungnahme des Ausschusses abweichenden Rechtsetzung kann aber der Rat die von der Kommission getroffene Regelung innerhalb einer bestimmten Frist ersetzen. Geschieht dies nicht, bleibt die Kommissionsregelung in kraft (vgl. zu diesem Verfahren im einzelnen Bertram, a.a.O., S. 29 ff). In der Praxis sind abweichende Stellungnahmen allerdings selten. So haben die elf Verwaltungsausschüsse im Bereich der

Gemeinsamen Marktordnungen, z.B. in der Zeit vom 1.5.1968 bis zum 3o.6.1969 insgesamt 272 Sitzungen abgehalten, auf denen sie 992 befürwortende, eine ablehnende und in 111 Fällen keine Stellungnahme abgaben (Antwort der Kommission vom 16.9.1969 auf die Anfrage Nr. 148/69 von Vredeling in ABl. Nr. C 124 vom 23.9.1969, S. 2).

Dieses Verfahren findet sich nur im Bereich der landwirtschaftlichen Rechtsetzung der Gemeinschaft.

Im Folgenden wird der Tätigkeitsbereich dieser Ausschüsse nur durch ihre Bezeichnung gekennzeichnet werden (Ziff. 1 bis 11). Ausser den sie einsetzenden Verordnungen sind nur die wichtigsten Änderungs- oder Ergänzungsvorschriften angeführt.

Verwaltungsausschüsse für:

1 Getreide und Getreideverarbeitungserzeugnisse (Art. 25 f der RatsVO Nr. 19 vom 4.4.1962 in ABl. Nr. 3o vom 2o.4.1962, S. 933 ff und Nr. 12o in ABl. Nr. 117 vom 19.6.1967, S. 2269 ff), dessen Mandat später auf die Marktordnung für Reis erweitert wurde (Art. 23 der RatsVO Nr. 16 vom 5.2.1964 in ABl. Nr. 34 vom 27.2. 1964, S. 574 ff und Nr. 359 vom 25.7.1967 in ABl. Nr. 174 vom 31.7.1967, S. 1 ff)

2 Schweinefleisch (Art. 19 f der RatsVO Nr. 2o vom 4.4. 1962 in ABl. Nr. 3o vom 2o.4.1962, S. 945 ff und Nr. 121 vom 13.6.1967 in ABl. Nr. 117 vom 19.6.1967, S. 2283 ff)

3 Eier und Geflügel (Art. 16 f der RatsVO Nr. 21 und 22 vom 4.4.1962 in ABl. Nr. 3o vom 2o.4.1962, S. 953 ff und Nr. 122 und 123 vom 13.6.1967 in ABl. Nr. 117 vom 19.6.1967, S. 2293 ff)

4 Obst und Gemüse (Art. 12 f der RatsVO Nr. 23 vom 4.4. 1962 in ABl. Nr. 3o vom 2o.4.1962, S. 965 ff und 158 und 159 vom 25.1o.1966 in ABl. Nr. 192 vom 27.1o.1966 S. 3282 ff)

5 Wein (Art. 6 f der RatsVO Nr. 24 vom 4.4.1962 in ABl. Nr. 3o vom 2o.4.1962, S. 989 ff)

6 Milch und Milcherzeugnisse (Art. 24 der RatsVO Nr. 13 vom 5.2.1964 in ABl. Nr. 34 vom 27.2.1964, S. 549 ff und Nr. 8o4 vom 27.6.1968 in ABl. Nr. L 148 vom 28.6.1968, S. 13 ff)

7 Rindfleisch (Art. 19 f der RatsVO Nr. 14 vom 5.2. 1964 in ABl. Nr. 34 vom 27.2.1964, S. 562 ff und Nr. 8o5 vom 27.6.1968 in ABl. Nr. L 148 vom 28.6. 1968, S. 24 ff)

8 Zucker (Art. 39 f der RatsVO Nr. 1oo9 vom 18.12. 1967 in ABl. Nr. 3o8 vom 18.12.1967, S. 1 ff)

9 Fette (Art. 37 f der RatsVO Nr. 136 vom 22.9.1966 in ABl. Nr. 172 vom 3o.9.1966, S. 3o25 ff)

1o Lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels (Art. 13 f der RatsVO Nr. 234 vom 27.2.1968 in ABl. Nr. L 55 vom 2.3.1968, S. 1 ff)

11 Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (Art. 14 f der RatsVO Nr. 865 vom 28.6.1968 in ABl. Nr. L 153 vom 1.7.1968, S. 8 ff)

12 Weitere Verwaltungsausschüsse sollen eingesetzt werden bei Erlaß der gemeinsamen Marktordnung für

a) Rohtabak (Art. 18 f des Kommissionsvorschlags im ABl. Nr. 198 vom 17.8.1967, S. 12 ff)

b) Erzeugnisse der Fischerei (Art. 31 f des Kommissionsvorschlags in ABl. Nr. C 91 vom 13.9.1968, S. 5 ff)

c) Textilpflanzen und Hopfen (Vorschlag noch nicht veröffentlicht)

d) Alkohol, Branntwein und sonstige alkoholische Getränke (Vorschlag noch nicht veröffentlicht)

e) Die Einsetzung weiterer Verwaltungsausschüsse ist vorgesehen in Art. 6 der RatsVO Nr. 827 vom 28.5.1968 in ABl. Nr. L 151 vom 3o.5.1968, S. 16 ff für die übrigen in Anhang II des EWGV aufgeführten Erzeugnisse

13 Ständiger Agrarstrukturausschuß, eingesetzt als beratender Ausschuß durch Art. 1 der aufgrund Art. 43 EWGV erlassenen Entscheidung des Rates vom 4.12.1962 (ABl. Nr. 136 vom 17.12.1962, S. 2892); durch die RatsVO Nr. 17 vom 5.2.1964 (ABl. Nr. 34 vom 27.2.1964, S. 586 ff) und Nr. 7o vom 14.6.1966 (ABl. Nr. 112 vom 24.6.1966, S. 2o65 ff) wurden

dem Ausschuß die Aufgaben eines landwirtschaftlichen Verwaltungsausschusses übertragen.

14 Ausschuß für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Art. 24 ff der insbesondere aufgrund Art. 43 EWGV erlassenen RatsVO. Nr. 17 vom 5.2.1964 in ABl. Nr. 34 vom 27.2.1964, S. 586 ff)

15 Gemeinschaftsausschuß des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen (Art. 17 der insbesondere aufgrund von Art. 43 erlassenen RatsVO Nr. 79 vom 15.6.1965 in ABl. Nr. 1o9 vom 23.6.1965, S. 1859 ff)

16 Ständiger Ausschuß für das landwirtschaftliche, gartenbauliche und forstliche Saat- und Pflanzengutwesen (Beschluß des Rates Nr. 399 vom 14.6.1966 in ABl. Nr. 125 vom 11.7.1966, S. 2289 f), dessen Aufgabe in den aufgrund der Art. 43, 1oo EWGV erlassenen Richtlinien 4oo bis 4o4 vom 14.6.1966 (in ABl.Nr. 125 vom 11.7.1966, S. 229o ff) im einzelnen festgelegt worden sind.

II Verfahrensausschüsse für Durchführungsbestimmungen

Das Rechtsetzungsverfahren, in Zusammenhang mit dem die folgenden Ausschüsse eingesetzt worden sind, unterscheidet sich von dem unter I oben beschriebenen dadurch, daß die Kommission bei einer von ihrem Vorschlag abweichenden oder bei fehlender Stellungnahme des Ausschusses selbst nicht mehr zum Erlaß der von ihr vorgesehenen Maßnahmen befugt ist, sondern der Rat innerhalb einer bestimmten Frist die Regelung erläßt. Erst wenn der Rat innerhalb der Frist keine Maßnahmen trifft, lebt die Berechtigung der Kommission zur Rechtsetzung wieder auf. Dieses Verfahren wird auch als "filet"-Verfahren bezeichnet (vgl. dazu im einzelnen Bertram, Verwaltungsausschußverfahren (1967), S. 41 ff). Die Kommission spricht hier im Gegensatz zu den an der Verwirklichung einer gemeinsamen Agrarpolitik beteiligten Verwaltungsausschüssen u.a. von "gesetzgebenden Ausschüssen" (vgl. den zweiten Gesamtbericht (1968)

S. 484 Ziff. 639), da die "filet"-Ausschüsse sich mit den Durchführungsmaßnahmen beschäftigen, die zur genauen Bestimmung der Tragweite der vom Rat erlassenen Grundverordnung ergehen. Über diese Funktion hinaus obliegen den Ausschüssen beratende Aufgaben. In den sie einsetzenden Regelungen ist zugleich bestimmt, daß der Ausschuß "alle die Anwendungen dieser Verordnung betreffenden Fragen prüfen (kann), die ihm der Vorsitzende von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats unterbreitet".

1 Ausschuß für Ursprungsfragen (Art. 12 ff insbesondere aufgrund der Art. 111, 113, 155, 227 und 235 EWGV erlassenen RatsVO Nr. 802 vom 27.6.1968 in ABl. Nr. L 148 vom 28.6.1968, S. 1 ff)

2 Ausschuß für den Zollwert (Art. 15 ff der insbesondere aufgrund von Art. 235 EWGV erlassenen RatsVO Nr. 803 vom 27.6.1968 in ABl. Nr. L 148 vom 28.6. 1968, S. 6 ff)

3 Ausschuß für die Nomenklatur des Gemeinsamen Zolltarifs (Art. 1 ff der insbesondere aufgrund von Art. 28 EWGV erlassenen RatsVO Nr. 97 vom 16.1.1969 in ABl. L 14 vom 21.1.1969, S. 1 f). Der Ausschuß dient zudem der Beratung der Mitgliedstaaten, "um ihre Haltung bei der Arbeit des Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens und seines Ausschußes für das Zolltarifschema in bezug auf die Änderung des Brüsseler Zolltarifschemas, die Erläuterungen dazu sowie auf die Tarifierungen aufeinander abzustimmen." (Art. 5 der VO Nr. 97)

4 Ausschuß für den aktiven Veredelungsverkehr (Art. 26 ff der insbesondere auf Art. 100 und 155 EWGV gestützten Richtlinie des Rates Nr. 73 vom 4.3.1969 in ABl. Nr. L 58 vom 8.3.1969, S. 1 ff)

5 Ausschuß für das gemeinschaftliche Versandverfahren (Art. 56 der insbesondere auf Art. 235 EWGV gestützten RatsVO Nr. 542 vom 18.3.1969 in ABl. Nr. L 77 vom 29.3.1969, S. 1 ff)

6 Ausschuß für die Verwaltung der gemeinschaftlichen Einfuhrkontingente (Art. 9 ff der insbesondere aufgrund von Art. 111 EWGV erlassenen RatsVO Nr. 2o43 vom 1o.12.1968 in ABl. Nr. L 3o3 vom 18.12.1968, S. 39 ff)

7 Ständiger Lebensmittelausschuß (eingesetzt durch Ratsbeschluß vom 13.11.1969 in ABl. Nr. L 291 vom 19.11. 1969 S. 9 f), der die Aufgaben wahrnimmt, "die ihm durch die vom Rat im Lebensmittelbereich erlassenen Bestimmungen in den dort vorgesehenen Fällen und unter den dort vorgesehenen Bedingungen übertragen sind." (Art. 2 des Einsetzungsbeschlusses). Der Ausschuß beschließt nach dem "filet"-Verfahren (festgelegt durch die Entschließung des Rates vom 13.11. 1969 in ABl. Nr. C 148 vom 19.11.1969, S. 1 f).

8 Ausschuß für die Anpassung der Richtlinien über die Beseitigung der technischen Handelsgeheimnisse bei Kraftfahrzeugen an den technischen Fortschritt (eingesetzt durch Art. 12 der insbesondere auf Art. 1oo EWGV gestützten Richtlinie des Rates Nr. 156 vom 6.2.197o in ABl. Nr. L 42 vom 23.2.197o, S. 1 ff).

9 Ständiger Veterinärausschuß (Beschluß des Rates vom 15.1o.1968 in ABl. Nr. L 255 vom 18.1o.1968, S. 23). In Art. 2 des Einsetzungsbeschlusses ist bestimmt, daß der Ausschuß die Aufgaben wahrnimmt, "die ihm durch die vom Rat im Veterinärbereich erlassenen Bestimmungen in den dort vorgesehenen Fällen und unter den dort vorgesehenen Bedingungen übertragen sind." Hierzu ist bisher nur die Richtlinie des Rates Nr. 349 vom 6.1o.1969 (ABl. Nr. L 256 vom 11.1o.1969, S. 5 ff) ergangen. Das Rechsetzungsverfahren, in dessen Rahmen der Ausschuß tätig werden soll, wird erst in den einzelnen Rechtsbestimmungen geregelt werden. Hierzu hat der Rat im Juli 1968 gegen die Einwände der Kommission (vgl. den Zweiten Gesamtbericht 1968, Ziff. 2oo, S. 186) den Beschluß gefaßt, in den zu erlassenden Vorschriften das Verfahren zum Erlaß der Durchführungsbestimmungen in folgender Weise zu regeln: Der Rat ist bei vom

Kommissionsvorschlag abweichender Stellungnahme des Ausschusses zur Rechtsetzung befugt. Nach Ablauf der dem Rat zum Erlaß der Maßnahmen gesetzten Frist fällt die Zuständigkeit aber nicht automatisch auf die Kommission zurück; sie ist zur Rechtsetzung nur dann wieder befugt, wenn der Rat sich nicht mit e i n f a c h e r Mehrheit gegen die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen ausgesprochen hat. Dieses Verfahren wird bei der Kommission auch als 'demi-' oder 'contre - filet' - Verfahren bezeichnet.

lo Ständiger Futtermittelausschuß, der noch nicht eingesetzt worden ist. Er ist vorgesehen in den Vorschlägen der Kommission zu den die Futtermittel betreffenden Richtlinien des Rates gemäß Art. 43 EWGV (ABl. Nr. 249 vom 14.lo.1967, S. lo ff; ABl. Nr. 254 vom 2o.lo.1967, S. 55 ff). Seine Einsetzung wird durch gesonderten Ratsbeschluß erfolgen, auf den dann in den sachlichen Bestimmungen Bezug genommen wird.

III Geschäftsordnung der Ausschüsse

Als Beispiel für die im Wesentlichen übereinstimmenden internen Verfahrensordnungen der Verfahrensausschüsse sei hier die Geschäftsordnung des Ausschusses für den Zollwert wiedergegeben:

Artikel 1 Der Ausschuß wird durch seinen Vorsitzenden einberufen; dieser handelt von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaates.

Artikel 2 Der Vorsitzende legt die Tagesordnung fest; er setzt insbesondere alle Fragen, über die der Vertreter eines Mitgliedstaates schriftlich eine Aussprache beantragt hat, auf die Tagesordnung.

In der Tagesordnung wird zwischen folgenden Punkten unterschieden:

a) Entwürfe von Vorschriften, die nach Artikel 17 der Verordnung (EWG) Nr. 8o3/68 zur

Stellungnahme vorgelegt werden;

b) Angelegenheiten, die dem Ausschuß nach Artikel 16 der Verordnung (EWG) Nr. 803/68 zur Prüfung vorgelegt werden;

c) Angelegenheiten, über die die Mitgliedstaaten nach Artikel 18 der Verordnung (EWG) Nr. 803/68 beraten.

Der Vertreter eines Mitgliedstaates kann gegebenenfalls die Vertretung nur eines anderen Mitgliedstaates wahrnehmen. Der Vorsitzende wird hierüber von der Ständigen Vertretung des Mitgliedstaates, der sich vertreten läßt, schriftlich unterrichtet.

Für die Beschlußfähigkeit des Ausschusses muß dieselbe Stimmenzahl vertreten sein, wie sie für Stellungnahmen erforderlich ist.

Artikel 7: Die Sekretariatsgeschäfte des Ausschusses werden von den Dienststellen der Kommission wahrgenommen.

Artikel 8 Unter der Verantwortung des Vorsitzenden wird ein Protokoll verfaßt, das die abgegebenen Stellungnahmen nach Artikel 17 der Verordnung (EWG) Nr. 803/68 enthält. Dieses Protokoll wird dem Ausschuß vor dem Ende der Sitzung vorgelegt.

Über die im Ausschuß zum Ausdruck gebrachten Auffassungen nach Artikel 16 und 18 der Verordnung (EWG) Nr. 803/68 werden unter der Verantwortung des Vorsitzenden Kurzniederschriften verfaßt, die den Vertretern der Mitgliedstaaten im Ausschuß nach dem Verfahren des Artikels 9 Absatz 2 zugeleitet werden.

Artikel 9 Schreiben an den Ausschuß werden an die Generaldirektion Gewerbliche Wirtschaft der Kommission zu Händen des Ausschußvorsitzenden gerichtet.

Schreiben an die Vertreter der Mitgliedstaaten im Ausschuß werden an die Ständigen Vertretungen gerichtet; auf Wunsch eines Mitgliedstaates wird eine Abschrift unmittelbar an die Beamten gerichtet, die zu diesem Zweck von dem betreffenden Staat bestellt werden.

Artikel 1o Die Arbeiten des Ausschusses sind vertraulich.

B: Die Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Art. 43 f der RatsVO Nr. 3 vom 25.9.1958 über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in ABl. Nr. 3o vom 16.12.1958, S. 561 ff)

Die Verwaltungskommission besteht aus Regierungsvertretern, die gegebenenfalls von technischen Beratern unterstützt werden (Art. 44 I VO Nr. 3); an ihren Sitzungen nehmen Vertreter der Kommission mit beratender Stimme teil (Art. 44 I bestimmt dies für die Vertreter der EWG-Kommission und der Hohen Behörde der EGKS). Der Vorsitzende der Verwaltungskommission wird von der Delegation desjenigen Mitgliedstaates gestellt, dessen Ratsmitglied nach Art. 146 EWGV den Vorsitz im Rat ausübt. Die Verwaltungskommission wird in Art. 2 ihrer Satzung (Satzung beschlossen von der Verwaltungskommission am 5.6.1959, ABl. Nr. 64 vom 17.12.1959, S. 1213 ff) als Sondereinrichtung der EWG bezeichnet, hat aber den gleichen Sitz wie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Art. 3 der Satzung) und wird auch haushaltsmäßig bei Kommission der Gemeinschaften geführt. (vgl. den Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1969, ABl. Nr. L 36 vom 12.2.1969, S. 172 f.) Gemäß der Entscheidung des Rates vom 16.3. 1959 wird das Sekretariat der Verwaltungskommission von der EWG-Kommission wahrgenommen (Entscheidung auf Grund von Art. 121 EWGV in ABl. Nr. 38 vom 16.6.1959, S. 121).

Die Aufgaben der Verwaltungskommission werden grundlegend in der Verordnung Nr. 3 vom 3.12.1958 ABl. Nr. 30 vom 16.12.1958, S. 561 ff) und in der Verordnung Nr. 4 vom 3.12.1958 (ABl. Nr. 30 vom 16.12.1958, S. 597 ff) geregelt. Danach übt sie eine die Kommission unterstützende Tätigkeit aus, indem sie der Kommission Vorschläge zur Änderung der VO Nr. 3 und späterer Verordnungen unterbreitet (Art. 43 lit. f VO Nr. 3), neue Verordnungen anregt und die Kommission bei der Erarbeitung diesbezüglicher Verordnungsvorschläge berät.

Andererseits dient sie der Koordinierung der Standpunkte der Mitgliedstaaten zu Fragen der Sozialen Sicherheit (Art. 43 lit. c der VO Nr. 3). So prüft sie z.B. zwischenstaatliche Vereinbarungen (Art. 73 IV VO Nr. 4) über die Ermittlung der zu leistenden Ausgleichszahlungen zwischen den Versicherungsträgern.

Daneben nimmt die Verwaltungskommission eine Reihe selbstständiger Tätigkeiten wahr: In bestimmten Fällen bewirkt sie Ausgleichszahlungen zwischen den Versicherungsträgern (Art. 43 lit. d der VO Nr. 3); sie arbeitet die Formblätter aus, die zur Inanspruchnahme der in den Verordnungen vorgesehenen Leistungen vorgelegt werden müssen (Art. 2 VO Nr. 4), stellt Rechnungen auf (Art. 78 I VO Nr. 4) und führt Rechnungsprüfungen durch (Art. 78 III und IV VO Nr. 4).

Eine Besonderheit der Verwaltungskommission gegenüber den Verfahrensausschüssen ist darin zu sehen, daß sie weiterhin über Befugnisse verfügt, die sie zum s e l b s t ä n d i g e n Erlaß von Durchführungsbestimmungen ermächtigt. In diesem Bereich gibt sie also nicht nur Stellungnahmen ab zu Maßnahmen, die von der Kommission erlassen werden, sondern trifft selbst die Regelungen. Hier handelt es sich um folgende Befugnisse:

a) Die Regelung der Verwaltungs- oder Auslegungsfragen, welche sich bei den die Verwaltungskommission betreffenden Verordnungen ergeben (Art. 43 lit. a der VO Nr. 3)

Menzel, Eberhard	Völkerrecht. Ein Studienbuch; München. Berlin 1962
Merk, Wilhelm	Deutsches Verwaltungsrecht; Bd. 1 Berlin 1962
Merkel, Jochen	Rat und Kommission im Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; Thèse de doctorat, Quakenbrück 1964
Merle, Marcel	Le pouvoir reglémentaire des Institutions Internationales; in Ann.fr.dr. int. 1958, S. 341 ff.
Mertens de Wilmars, Jan	De Europese Gemeenschappen en het administratief Recht; in Soc.Econ.Wetg. 1962, S. 660 ff.
Meyer, Georg - Anschütz, Gerhard	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts; 7. Auflage München.Leipzig 1919
Meynaud, Jean	Les Groupes de pression internationaux; Lausanne 1961
Miele, Giovanni	Delegazione (diritto amministrativo); in Enciclopedia del Diritto, Bd. 11 Varese 1962, S. 905 ff.
Mirabelli, Rapisardi Andrea	Théorie générale des Unions Internationales; in Rec. des Cours 1925, Teil 2, S. 365 ff.
Mirabelli, Rapisardi Andrea	Sui concetti di amministrazione internazionale e di diritto internazionale amministrativo; in Studi di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli, Milano 1937
Möller, Wolfdietrich	Die Verordnung der Europäischen Gemeinschaften; Bd. 30 der Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Göttingen 1967
Monaco, Riccardo	I regolamenti interni degli enti internazionali; in Jus Gentium (Napoli) (Annuario italiano di diritto internazionale), Bd. 1 (1938), S. 52 ff.

Monaco, Riccardo	L'Autonomia normativa degli enti internazionali; in Scritti di diritto internazionale in onore di T. Perassi, Bd. 2 Milano 1957, S. 135 ff.
Monaco, Riccardo	Lezioni di organizzazione internazionale; Bd. 1: Diritto delle Istituzioni internazionali; Torino 1957, 2. Auflage 1965
Monaco, Riccardo	Caratteri istituzionali della Communità Economica Europea; in Riv.Dir.Int. Bd. 41 (1958), S. 9 ff.
Monaco, Riccardo	Manuale di diritto internazionale pubblico; Torino 1960
Monaco, Riccardo	Règle de droit communautaire et règle de droit interne; in Festschrift für Otto Riese, Karlsruhe 1964, S. 27 ff.
Monaco, Riccardo	Auslegungsgrundsätze des Gerichtshofs; Hauptreferat, gehalten im Arbeitskreis II der Europäischen Arbeitstagung Köln vom 24. bis 26.4.1963; in Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Bd. 1 der Kölner Schriften zum Europarecht, Köln. Berlin.Bonn.München 1965, S. 177 ff.
Mortati, Constantino	Istituzioni di Diritto Pubblico; 5. Auflage Padova 1960
Mosler, Hermann	Zur Anwendung der Grundsatzartikel des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl; in ZaöRVR Bd. 17 (1956/57), S. 407 ff.
Mosler, Hermann	Aussprache zu den Berichten von Prof. Münch und Priv.-Doz. Steindorff; in Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 2 Karlsruhe 1958, S. 118 ff.
Mosler, Hermann	Die Aufnahme in internationale Organisationen; in ZaöRVR Bd. 19 (1958), S. 275 ff.

stützen hat, die sich aus der Anwendung des Vertrages und der zu seiner Durchführung erlassenen Bestimmungen auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer ergeben (Art. 28 VO Nr. 15 und 39 VO Nr. 38). Hierbei gibt er auf Verlangen der Kommission oder auch von sich aus Gutachten ab, die auch Änderungsvorschläge zu den Verordnungen über die Freizügigkeit enthalten können.

Die Mitgliedstaaten entsenden in den Ausschuß je zwei Vertreter der Regierungen, der Arbeitnehmerverbände und der Arbeitgeberverbände. Der Vorsitz wird durch ein Kommissionsmitglied ausgeübt. Der Ausschuß hat zu verschiedenen Fragen besondere Arbeitsgruppen eingerichtet.

5 Engerer Ausschuß für die Konsultationen betreffend die Handelsabkommen der einzelnen Mitgliedstaaten mit dritten Ländern (eingesetzt auf Grund der insbesondere auf Art. 111 EWGV gestützten Entscheidung des Rates vom 9.1o.1961 in ABl. vom 4.11.1961, S. 1273 f). Dieser Ausschuß hat zunächst die Aufgabe, die Mitgliedstaaten über die beabsichtigten Handelsabkommen eines Mitgliedstaates mit einem dritten Land zu informieren, um dann eine Koordinierung der Standpunkte der Mitgliedstaaten über die Handelsbeziehungen zu Drittländern und Änderungen des Liberalisierungsstandes gegenüber dritten Ländern herbeizuführen. Weiter dient er zur Beratung der Kommission bei der Erarbeitung der Vorschläge für die Vereinheitlichung der Handelspolitiken der Mitgliedstaaten (Art. 111 Ziff. 2 EWGV). Deshalb ist dieser Ausschuß von dem in Art. 111 Ziff. 2 Satz 3 EWGV vorgesehenen Besonderen Ausschuß zu unterscheiden.
Der engere Ausschuß besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission, die auch den Vorsitzenden stellt.

6 Beratender Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen (Art. 1o III der insbesondere aufgrund von Art. 87 erlassenen RatsVO Nr. 17 vom 6.2.1962, ABl. Nr. 13 vom 21.2.1962, S. 2o4 ff). Vor Abschluß eines Fest-

stellungsverfahrens wegen eines Verstoßes gegen Art. 85 und 86 EWGV, der Erteilung eines Negativattestes oder der Abgabe einer Erklärung nach Art. 85 III EWGV ist der Ausschuß zu hören, wobei seine Stellungnahme jedoch keinerlei Rechtswirkung hat. Der Ausschuß setzt sich aus je einem für Kartell- und Monopolfragen zuständigen Beamten der Mitgliedstaaten zusammen (Art. 1o IV VO Nr. 17). Die Anhörung erfolgt in gemeinsamer Sitzung, zu der die Kommission einlädt (Art. 1o V).

7 Beratender Ausschuß für die Berufsausbildung (vorgesehen in dem insbesondere auf 128 EWGV gestützten Beschluß des Rates vom 2.4.1963 über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung, ABl . Nr. 63 vom 2o.4.1963, S. 1338 ff; Satzung des Ausschusses, vom Rat beschlossen am 18.12.1963, ABl. Nr. 19o vom 3o.12.1963, S. 3o9o ff). Auf Ersuchen der Kommission oder aus eigener Initiative unterstützt der Ausschuß die Kommission durch die Abgabe von begründeten Stellungnahmen zu allgemeinen oder grundsätzlichen Fragen aus dem Gebiet der Berufsausbildung (Art. 1o der Satzung). Seine Zusammensetzung entspricht der des Beratenden Ausschusses für die Freizügigkeit und die Beschäftigung der Arbeitnehmer, wobei in der Gruppe der deutschen Arbeitgebervertreter auch Delegierte der Industrie- und Handelskammern vertreten sind (vgl. Fischer, Institutionalisierte Vertretung, S. 154 Anm. 341).

8 Fachausschuß auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer (Art. 47 der insbesondere aufgrund von Art. 48 und 49 EWGV erlassenen RatsVO Nr. 38 vom 25.3.1964, ABl. Nr. 62 vom 17.4. 1964, S. 965, durch den der in Art. 36 der RatsVO. Nr. 15 vom 16.8.1961, ABl.. Nr. 57 vom 26.8.1961, ABl. Nr. 57 vom 26.8.1961, S. 1o73 vorgesehene Technische Ausschuß auf dem Gebiet der Freizügigkeit und

Beschäftigung der Arbeitnehmer abgelöst worden ist). Seine Aufgabe besteht in der Unterstützung der Kommission bei der Vorbereitung, Förderung und weiteren Beobachtung der technischen Arbeiten und Maßnahmen zur Durchführung der Verordnungen Nr. 15 und 38 und der Erarbeitung eventueller die Verordnung ergänzender Vorschriften (Art. 47 II VO Nr. 38). Daneben fördert er die Zusammenarbeit der Verwaltungen der Mitgliedstaaten (vgl. insbesondere Art. 48 a und c VO Nr. 38). Der Ausschuß besteht aus je einem Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten, die dem Beratenden Ausschuß auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer angehören (Art. 49 I VO Nr. 38) und tagt unter dem Vorsitz eines Kommissionsmitglieds. Bei ihm wurde eine Arbeitsgruppe "Vergütungsprobleme" eingerichtet.

9 Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik eingesetzt durch den aufgrund der Art. 1o5 und 145 EWGV erlassenen Ratsbeschluß vom 15.4.1964, ABl. Nr. 64 vom 22.4.1964, S. 1o31 ff). Er hat die Aufgabe, die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken durch mittelfristige Vorausschätzungen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu fördern. Aufgrund seiner Arbeiten erstellt die Kommission den Entwurf eines auf fünf Jahre (1966-197o) bezogenen Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, welches dann vom Rat und den Regierungen der Mitgliedstaaten verabschiedet wurde (ABl. Nr. 79 vom 25.4.1967, S. 1513 ff). In der Folgezeit prüft der Ausschuß die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten mit dem Programm und schlägt eventuell erforderliche Anpassungen des Programms an die Entwicklung vor. Bei seiner Tätigkeit arbeitet er mit der bei der Kommission eingesetzten Sachverständigengruppe für mittefristige wirtschaftliche Perspektiven (vgl. Anhang I, § 2, Direktion B, Ziff. 1) zusammen. Der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik hat am 5.3.1965 die Arbeitsgruppe "Politik der wissenschaftlichen und technischen Forschung" eingesetzt

(vgl. Anfrage Vredeling vom 14.1.1969 und die Antwort des Rates vom 18.3.1969, ABl. Nr. C 42 vom 2.4.1969, S. 5 f).
Seine Berichte und Stellungnahmen übermittelt er dem Rat wie der Kommission, die beide den Ausschuß um die Abgabe von Stellungnahmen ersuchen können. Damit dient der Ausschuß nicht nur der Unterstützung der Kommission, sondern ebenso der Unterstützung des Rates. Der Ausschuß kann zudem aus eigener Initiative tätig werden. Der Ausschuß setzt sich aus je zwei Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammen. Der Vorsitzende wird vom Ausschuß gewählt.

lo Ausschuß für Haushaltspolitik (eingesetzt durch den insbesondere auf Art. 145 EWGV gestützten Ratsbeschluß vom 8.5.1964 über die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Haushaltspolitik in ABl. Nr. 77 vom 21.5.1964, S. 1209 f). Dem Ausschuß obliegt es, die für die Entwicklung der Konjunktur und Währungssituation erhebliche Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zu untersuchen und gegenüber zu stellen. Rat und Kommission können den Ausschuß zu Stellungnahmen auffordern. An beide übermittelt er seine Berichte, Gutachten etc.. Wie der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik, dient auch der Ausschuß für Haushaltspolitik der Unterstützung beider Organe. Er besteht aus je drei Vertretern (einem ordentlichen und zwei Stellvertretern) der Kommission und der Mitgliedstaaten. Der Vorsitzende wird vom Ausschuß gewählt.

ll Beratender Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen auf dem Gebiet des Verkehrs (Art. 16 III der insbesondere aufgrund der Art. 75 und 87 EWGV erlassenen RatsVO Nr. 1017 vom 19.7.1968 in ABl. L 175 vom 23.7. 1968, S. 1 ff). Dieser Ausschuß muß von der Kommission vor Erlaß bestimmter Entscheidungen und Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung gehört werden. Hierbei ist die Besonderheit vorgesehen, daß die Kommission ihre Entscheidung erst nach Ablauf der Frist von 2o Tagen nach Abgabe der Stellungnahme er-

lassen darf. Während dieser Zeit kann jeder Mitgliedstaat die Einberufung des Rates beantragen, der dann "mit der Kommission die Grundsatzfragen der gemeinsamen Verkehrspolitik prüft, die seiner Ansicht nach mit dem Sonderfall verbunden sind, über den entschieden werden soll". (Art. 17 II VO Nr. 1017) Die im Rat erarbeiteten Leitgedanken werden dann von der Kommission berücksichtigt (Art. 17 IV VO 1017). Dieses Verfahren bewirkt zwar nicht einen Übergang der Kommissionszuständigkeit an den Rat wie bei den Verfahrensausschüssen, gewährt jedoch den Mitgliedstaaten eine starke Einflußmöglichkeit auf die Entscheidungen der Kommission. Der Beratende Ausschuß besteht aus je zwei von den Mitstaaten als Vertreter bestimmten Beamten, die für Kartell- und Monopolfragen zuständig sind. Die Anhörungen erfolgen in gemeinsamen Sitzungen, zu denen die Kommission einlädt (Art. 16 III und IV der VO Nr. 1017).

12 Fachausschuß für das Margentarifsystem im Güterkraftverkehr (Art. 11 der insbesondere auf Art. 75 gestützten RatsVO Nr. 1174 vom 30.7.1968 in ABl. Nr. L 194 vom 6.8.1968, S. 1 ff). Der Ausschuß unterstützt die Kommission bei der Anwendung der Verordnung und ihrer Durchführungsbestimmungen durch die Abgabe von Stellungnahmen.
Er besteht aus zwei Regierungssachverständigen je Mitgliedstaat; den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission (Art. 11 I der VO Nr. 1174).

13 Beratende Programmausschüsse (eingesetzt durch unveröffentlichten Ratsbeschluß vom 30.6.1969). Die beratenden Programmausschüsse wurden für folgende Punkte des Forschungsprogramms der EAG eingesetzt :

a) Schnelle Reaktoren
b) Schwerwasserreaktoren
c) Hochtemperaturreaktoren
d) Hochflußreaktoren
e) Plutonium und Transplutone
f) Physik der gebundenen Materie

Die Beratenden Programmausschüsse haben zur Aufgabe, zu einer ordnungsgemäßen Durchführung der Forschungs-

und Ausbildungsprogramme beizutragen und eine bessere Verbindung zwischen der Durchführung der Programme auf Gemeinschaftsebene und den in den Mitgliedstaaten durchgeführten entsprechenden Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zu gewährleisten. Hierbei ist geplant, weitere Beratende Programmausschüsse für andere Programmpunkte einzusetzen, falls sich dies als notwendig und zweckmäßig erweist.
Der einzelne Ausschuß erstattet seinen Bericht der Kommission, die eine Abschrift an den Rat weiterleitet.

Zu jedem Ausschuß gehören höchstens drei Kommissionsvertreter und für die Delegationen der Mitgliedstaaten drei Regierungssachverständige, die von den einzelnen Regierungen der an dem betreffenden Programm beteiligten Mitgliedstaaten bestellt werden. Der Ausschuß wählt aus seiner Mitte den Vorsitzenden auf Vorschlag der Kommissionsvertreter.

14 Beratender Ausschuß für gemeinsame Regelungen für die Einfuhr aus Staatshandelsländern (Art. 5 der u.a. auf Art. 113 EWGV gestützten RatsVO Nr. 109 vom 19.12. 1969 in ABl. Nr. L 19 vom 26.1.1970, S. 1 ff). Der Ausschuß dient der Konsultation und Information der Mitgliedstaaten über die Bedingungen und Entwicklung der Einfuhr sowie der Wirtschafts- und Handelslage in bezug auf einzelne Waren, über die in diesem Bereich gegebenenfalls erforderlichen Maßnahmen und über Auswirkungen der von den Mitgliedstaaten erlassenen Schutzmaßnahmen.
Er setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter Vorsitz der Kommission zusammen.

15 Ausschuß für das Post- und Fernmeldewesen, dessen Einsetzung die Kommission dem Rat vorgeschlagen hat, Der Ausschuß soll der Beratung der Kommission dienen, wurde aber bis jetzt noch nicht vom Rat eingesetzt (vgl. Anfrage Oele vom 14.3.1969 und Antwort des Rates vom 16.6.1969, ABl. Nr. C 102 vom 4.8.1969, S. 1)

16 Beratender Ausschuß für öffentliche Bauaufträge. Die Kommission hatte die Einsetzung dieses Ausschusses im Zusammenhang mit einem Vorschlag für eine Richtlinie

des Rates zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der öffentlichen Bauaufträge vorgeschlagen. Der Ausschuß sollte danach bei ihr eingerichtet werden mit der Aufgabe der Koordinierung und ständigen Gegenüberstellung der Standpunkte der einzelstaatlichen Verwaltungen in Bezug auf das Verfahren bei der Vergabe dieser Aufträge. Im Gegensatz zu den übrigen Vertretern der Mitgliedstaaten und dem Kommissionsvertreter vertrat jedoch die französische Delegation bei den Beratungen über die Einsetzung des Ausschusses im Ausschuß der Ständigen Vertreter den Standpunkt, daß der Ausschuß für die öffentlichen Bauaufträge nicht bei der Kommission, sondern beim Rat eingerichtet werden soll. Aus diesem Grund ist die Einsetzung des Ausschusses bis jetzt noch nicht erfolgt.

17. Gruppe der Sachverständigen der Mitgliedstaaten für Bolzensetzwerkzeuge (vorgesehen im Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Rates nach Art. 1oo EWGV zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Herstellung und Verwendung von Bolzensetzwerkzeugen; hier Art. 8 III des Richtlinienvorschlags; ABl. Nr. 2o vom 6.2.1965, S. 271 ff), die mit der Schlichtung von Streitigkeiten über die Zulassung von Bolzenwerkzeugen betraut werden soll.

18 Beratender Ausschuß für den Schutz gegen Dumpingpraktiken, Prämien oder Subventionen aus nicht zur EWG gehörigen Ländern (Art. 14 des Kommissionsvorschlags einer Richtlinie des Rates gemäß Art. 111 und 113 EWGV über den Schutz gegen Dumpingpraktiken .... etc., ABl. Nr. 187 vom 9.11.1965, S. 2876 ff und Nr. 68 vom 18.4.1966, S. 989 ff).

19 Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der EWG (eingesetzt durch Ratsbeschluß vom 8.5.1964 aufgrund von Art. 1o5 I Satz 2 EWGV; siehe ABl. Nr. 77 vom 21.5.1964, S. 12o6 f). Der Ausschuß ist insbesondere ein Konsultationsgremium

für die nationalen Zentralbanken, dient also nicht vorrangig der Beratung der Kommission und hat somit eine der Kommission gegenüber selbständige Stellung; so ist auch die Kommission zu den Ausschußsitzungen nur i.d.R. eingeladen und stellt nicht den Ausschußvorsitzenden. Zudem richtet der Ausschuß selbst seinen Sekretariatsdienst ein.
Gegenstand der Ausschußberatungen ist die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken unter besonderer Berücksichtigung der Währungspolitiken.

A N H A N G III

AUSSCHÜSSE, DIE VON RAT UND KOMMISSION (BEZIEHUNGSWEISE DER HOHEN BEHÖRDE) ODER DEN KOMMISSIONEN (UND DER HOHEN BEHÖRDE) GEMEINSAM EINGESETZT WORDEN SIND

1 Gemischter Ausschuß Rat-Kommission

Der Ausschuß Rat-Kommission hat den Gemischten Ausschuß Rat-Hohe Behörde abgelöst, der aufgrund der Entschließung des Besonderen Ministerrates vom 13.10.1953 (vgl. ABl. der EGKS vom 7.12.1957, S. 575) eingesetzt wurde. Obwohl der Besondere Ministerrat als alleiniger Urheber dieser Entschließung erscheint, ist der Einsetzungsbeschluß selbst im Einvernehmen zwischen dem Rat und der Hohen Behörde zustande gekommen. Die Einsetzung beruht somit auf einem gemeinsamen Beschluß beider Organe, der dann in der Sitzung des Besonderen Ministerrats am 10. 4.1954 nur seine formelle Bestätigung gefunden hat. Das bestätigt auch die Erteilung eines neuen Mandats für den Ausschuß, die in einem Protokoll zwischen dem Besonderen Ministerrat und der Hohen Behörde am 8.10.1957 vorgenommen wurde (vgl. Leitfaden 1965, S. 41). Wäre in rechtlicher Hinsicht der Besondere Ministerrat alleiniger Urheber des Einsetzungsbeschlusses, so wäre es auch ihm allein zugekommen, das Ausschußmandat zu ändern.

Gemäß diesem Mandat obliegt es dem Ausschuß, zusammen mit der Hohen Behörde Untersuchungen auf dem Energiesektor durchzuführen, mit denen die Voraussetzungen einer gleichmäßigen Energieversorgung auf kurze, mittlere und lange Sicht festgestellt werden sollen. Über das Ergebnis der Untersuchungen berichtet der Ausschuß der Hohen Behörde, dem Rat und den nationalen Regierungen und unterbreitet Vorschläge zur Förderung der gleichmäigen Energieversorgung.

Nach der Vereinigung der Exekutiven aufgrund des Fusionsvertrages vom 8.4.1965 besteht der Ausschuß zwischen der Kommission und dem Rat und setzt sich aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammen. Das Ausschußsekretariat wird vom Generalsekretariat des Rates wahrgenommen.

2 Interinstitutioneller Sonderausschuß Energiepolitik

Zur Unterstützung des Gemischten Ausschusses Rat - Hohe Behörde wurde vom Besonderen Ministerrat auf seiner Sitzung am 2.5.1963 der interinstitutionelle Sonderausschuß Energiepolitik eingesetzt. Er wurde aus Vertretern der Hohen Behörde, der EWG- und der EAG-Kommission, sowie der Mitgliedstaaten gebildet und beruht ebenso wie der Gemischte Ausschuß auf einem gemeinsamen Einsetzungsbeschluß der Hohen Behörde, der beiden Kommissionen und des Besonderen Ministerrates. Aufgrund der Fusion der Exekutiven wurde ein Bedürfnis für diesen Sonderausschuß nicht mehr gesehen, so daß er heute nicht mehr existiert.

3 Interinstitutioneller beratender Ausschuß für Kernforschung

Auf der Tagung des Rates der Europäischen Atomgemeinschaft am 3o. und 31.1.1961 wurde vom Rat und der EAG-Kommission zusammen die Einsetzung eines interinstitutionelle beratenden Ausschusses für Kernforschung beschlossen. Er besteht aus Vertretern der Kommission und der Mitgliederstaaten, wobei ein Mitglied der Kommission den Ausschußvorsitz wahrnimmt. Das Sekretariat des Ausschusses befindet sich beim Generalsekretariat des Rates, das dabei von einem Sachverständigen der Kommission unterstützt wird. Er dient zur gegenseitigen Unterrichtung der Vertreter der Kommission und der Mitgliedstaaten über die nationalen und gemeinschaftlichen Kernforschungsprogramme, um damit die Koordinierung der Entwicklung der Kernforschung in der Gemeinschaft zu erleichtern; so berät er insbesondere den Vorentwurf des Forschungs- und Investitionshaushaltsplans der Atomgemeinschaft, bevor dieser von der EAG-Kommission behandelt wird.
Bei dem Ausschuß sind durch Kommission und Rat die zwei Ad-hoc-Gruppen "Kontrollierte thermonukleare Fusion" und "Biologie und Gesundheitsschutz" eingesetzt

worden, die sich ebenfalls aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammensetzen.
Auch nach der Fusion der Exekutiven nehmen diese Ausschüsse ihre Funktionen wahr.

4 Interexekutive Ausschüsse und Arbeitsgruppen zwischen der Hohen Behörde, der EWG- und der EAG-Kommission:

a) Interexekutive Arbeitsgruppe Energie der Hohen Behörde, der EWG- und EAG-Kommission (eingerichtet 1959)
b) Interexekutive Arbeitsgruppe Verkehr der Hohen Behörde und der EWG-Kommission (früher bei der Generaldirektion VII)
c) Interexekutive Arbeitsgruppe Steuer (früher bei der Generaldirektion IX)
d) Interexekutive Arbeitsgruppe Sozialangelegenheiten
e) Interexekutive Arbeitsgruppe Außenbeziehungen

Diese Ausschüsse und Gruppen dienten der Koordinierung der Tätigkeit der Hohen Behörde und der beiden Kommissionen. Sie sind jetzt durch die Schaffung der einen Kommission der Gemeinschaften überflüssig geworden und aufgelöst worden.

Anhang:
Vergleichend sei noch auf den gemeinsamen Beschluß des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission, des Europäischen Gerichtshofes und des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 16.1.1969 hingewiesen, durch den gemäß Art. 8 des Beschlusses der Regierungen der Mitgliedstaaten über die vorläufige Unterbringung bestimmter Organe und Dienststellen der Gemeinschaften vom 8.4.1965 ein Amt für die amtlichen Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften eingerichtet worden ist (ABl. Nr. L 13 vom 18.1.1969, S. 19 ff). Zwar handelt es sich hier nicht um die Einsetzung von Ausschüssen. Ebenso wie bei den interinstitutionellen und interexekutiven Ausschüssen liegt aber der Einsetzung des Amtes ein organisationsrechtlicher Beschluß mehrer Gemeinschaftsorgane zugrunde.

A N H A N G IV

AUSSCHÜSSE, DIE VOM RAT ODER SEINEN HILFSORGANEN EINGESETZT WORDEN UND BEI IHNEN TÄTIG SIND

Vorbemerkung:

Die in dieser Liste zusammengestellten Ausschüsse und Arbeitsgruppen haben ihre primäre Aufgabe darin, den Rat bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen. Dazu werden in den einzelnen Ausschüssen die verschiedenen Standpunkte der Mitgliedstaaten gegenübergestellt und zu koordinieren versucht. Aus diesem Grund setzen sich die Ausschüsse aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, die entweder von den nationalen Verwaltungen oder den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei den Gemeinschaften delegiert werden. Da der Rat in der Regel auf Vorschlag der Kommission rechtsetzend tätig wird, liegt der Tätigkeit der Ausschüsse meistens ein Kommissionsvorschlag zugrunde. Um der Kommission die Erläuterung und Verteidigung ihres Vorschlags zu ermöglichen, ist sie in den Ausschüssen durch Beamte vertreten.

Die Ausschüsse treten alle beim Rat zusammen; ihr Sekretariat wird durch das Sekretariat des Rates wahrgenommen. Der Vorsitz in dem einzelnen Ausschuß wird von einem Vertreter desjenigen Mitgliedstaats ausgeübt, der auch im Rat den Vorsitzenden stellt; der Ausschußvorsitz wechselt also ebenfalls im halbjährigen Turnus.

In dieser Liste werden nicht mit angeführt die Institutionen, die zwar beim Rat ressortieren, aber nicht durch Ratsbeschluß, sondern durch die völkerrechtlichen Assoziationsabkommen eingesetzt worden sind: Assoziationsräte und Assoziationsausschüsse der Assoziationsabkommen der EWG mit den afrikanischen Staaten und Madagaskar, mit Griechenland und mit der Türkei.

A: Ausschüsse, die unmittelbar dem Rat unterstehen

1 Ausschuß der Ständigen Vertreter[1]
Die Römischen Verträge sehen in den Art. 151 II EWGV

1: Vgl. zum Folgenden Mael in Europarecht 1967, S. 24 ff; Lassalle in Cale. dr. europ. 1968, S. 397 ff

und 121 II EAGV vor, daß der Rat einen Ausschuß aus Vertretern der Mitgliedstaaten einsetzen und dessen Aufgaben und Zuständigkeiten bestimmen kann. Vorbild für diese Regelungen war die Commission de Coordination du Conseil de Ministres, die sogenannte COCOR, die am 2.2.1953 vom Besonderen Ministerrat eingesetzt wurde. Aufgrund dieser Bestimmungen haben die Räte der EWG und der EAG in ihrer Sitzung am 25.1.1958 je einen Ausschuß aus Vertretern der Mitgliedstaaten eingesetzt,[1] deren Aufgaben in Anlehnung an das dem COCOR erteilte Mandat und deren Organisation in der vorläufigen Geschäftsordnung des EWG- und EAG-Rates[2], Art. 16 wie folgt festgelegt wurden:

Art. 16:

"Il est institué, aux termes de l'article 151 alinéa 2 du Traité, un Comité formé de représentants des Etats membres.

Ce Comité a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci.

Il peut instituer des groupes de travail et leur confier la mission d'accomplir certaines tâches de préparation ou d'études qu'il définit.

Sauf décision contraire du Conseil, la Commission est invitée a se faire représenter aux travaux de ce Comité et des groupes de travail.

Le Comité est présidé par le délégué de l'Etat membre dont le représentant au Conseil assure la présidence de ce dernier. Il en est de même des groupes de travail, sauf decision contraire du Comité."[3]

1: Vgl. Houben, Les Conseils (1964), S. 141

2: die jetzt nach der Fusion der Organe auch vom gemeinsamen Rat der Europäischen Gemeinschaften angewendet wird.

3: Übersetzung:
Gemäß Art. 151 wird ein Ausschuß gebildet, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht.

Während die COCOR aus hohen Beamten der nationalen Verwaltungen bestand, sollten die Ausschüsse bei der EWG und EAG aus ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten bei den Gemeinschaften gebildet werden.
Obwohl dies weder in den Regelungen der Art. 151 EWGV und 121 EAGV, noch in der Bestimmung des Art. 16 der Geschäftsordnung des Rates zum Ausdruck kam, war man sich doch über diese Zusammensetzung der A.eStV im klaren gewesen (Vgl. Houben, Les Conseils (1964), 142). Erst Art. 4 FusV, der die Art. 151 und 121 abgelöst hat (Art. 7 FusV), bestimmt, daß sich der Ausschuß aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Hierunter sind die Leiter der Ständigen Vertretungen zu verstehen, die von den Mitgliedstaaten bei den Europäischen Gemeinschaften eingerichtet worden sind.

Im Rahmen der Fusion der Gemeinschaftsorgane wurde ein gemeinsamer Ausschuß der Ständigen Vertreter gebildet, so daß die COCOR heute nicht mehr existiert.

Nach Art. 4 FusV und 16 II der Geschäftsordnung des Rates obliegt es dem AStV, die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufträge auszuführen.

Fortsetzung der Anm. 3 von S. II: Dieser Ausschuß hat die Aufgabe, die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die Mandate auszuführen, die ihm der Rat anvertraut.
Er kann Arbeitsgruppen einrichten und sie damit betrauen, bestimmte vorbereitende Aufgaben durchzuführen oder Studien anzufertigen, deren Gegenstand er bestimmt.
Soweit der Rat nicht anders entscheidet, sind die Vertreter der Kommission eingeladen, an den Arbeiten des Ausschusses oder seiner Arbeitsgruppen teilzunehmen.
Der Vorsitz im Ausschuß wird vom Vertreter desjenigen Mitgliedstaates ausgeübt, der im Rat den Vorsitzenden stellt. Das Gleiche gilt für die Arbeitsgruppen, sofern der Rat nicht anders entscheidet.

Bei den Vorbereitungen der Ratsarbeit hat sich der AStV vor allem mit den von der Kommission eingebrachten Vorschlägen zu vom Rat zu treffenden Entscheidungen zu beschäftigen. Nachdem er von den zuständigen Arbeitsgruppen die grundlegenden Berichte erhalten hat, entscheidet der AStV zunächst über die Dringlichkeit, mit der die einzelnen Probleme zu behandeln sind. Schon dies ist oftmals eine Entscheidung von eminent politischer Bedeutung. Zum anderen zeigt sich in den Ausschußberatungen, daß sich mitunter bei den Vertretern der Mitgliedstaaten eine Mehrheit für einen Kommissionsvorschlag nicht finden wird. Da die Kommission i.d.R. an den Sitzungen des AStV teilnimmt[1], hat sie hier die Möglichkeit, ihre Auffassung noch einmal eingehend darzulegen, um die Vertreter der Mitgliedstaaten von ihrem Vorschlag zu überzeugen. Gelingt ihr das nicht, sowird sie regelmäßig, um ihren Vorschlag nicht der Ablehnung durch den Rat verfallen zu lassen, in einem Kompromiß den Vorschlag abzuändern bereit sein[2]. Läßt sich ein solcher Kompromiß nicht finden, so führt das dazu, daß der AStV eine Art Gegenvorschlag anfertigen wird und es geschieht nur in seltenen Fällen, daß der Rat dann entgegen diesem Gegenvorschlag den Vorschlag der Kommission annimmt und beschließt[3].

1: Art. 16 IV Geschäftsordnung des Rates; nur bei der Behandlung ratsinterner Probleme wird die Kommission zur Teilnahme nicht eingeladen wie z.B. der Beratung des Haushaltsentwurfes des Rates; ebenso nicht bei den Sitzungen des Ausschusses zur Vorbereitung von Entscheidungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten; siehe Noel in Europarecht 1967, 35

2: Houben, a.a.O., S. 89

3: Deringer-Bericht (1963), Nr. 125

Das erklärt sich daraus, daß der Rat aufgrund seiner permanenten Überbelastung[1] nicht in der Lage ist, die sachlichen Probleme des Vorschlags selbst zu untersuchen, und er also insoweit auf die Stellungnahmen der Arbeitsgruppen und des AStV angewiesen ist. So kann nicht geleugnet werden, daß ein großer Teil der Entscheidungen praktisch in den Arbeitsgruppen und im AStV gefällt werden[2]. Dem Rat verbleibt in d.R. nur die Entscheidung über den politischen Gehalt der zu treffenden Regelung.

Aufgrund des zunehmenden Arbeitsanfalls wurden 1962 im Rahmen einer Neuorganisation der Ausschüsse und Arbeitsgruppen des Rates den Ständigen Vertretern Stellvertreter an die Seite gestellt. Diese Stellvertreter bilden aber nicht einen gegenüber dem AStV selbständigen zweiten Ausschuß. Vielmehr teilte man die Tagesordnung des AStV in sogenannte A- und B-Punkte auf. Unter die A-Punkte reihte man die Entscheidungen ein, die mehr technische als politische Bedeutung haben, also Verfahrensbeschlüsse (z.B. über die Konsultation des Europäischen Parlaments oder des Wirtschafts- und Sozialausschusses), Verwaltungsentscheidungen (wie die Neuernennung von Ausschußmitgliedern, die Übertragung von Haushaltsmitteln) aber auch materielle Entscheidungen geringerer Bedeutung.[3] Den B-Punkten bleiben die Entscheidungen mit größerer politischer Tragweite vorbehalten, die auch noch im Rat noch diskutiert werden. Während für die B-Punkte die Ständigen Vertreter zuständig sind, wurde die Behandlung der A-Punkte den stellvertretenden Ständi-

---

1: Buerstedde, Ministerrat (1964), S. 122 f; Hassel, Kommission (1965), S. 99

2: Deringer-Bericht, a.a.O.

3: vgl. die Zusammenstellung bei Noel in Europarecht 1967, S. 49

gen Vertretern übertragen, denen zudem die Vorbereitung der im schriftlichen Verfahren zu beschließenden Entscheidungen obliegt[1]. Wird bereits bei den Beratungen der Stellvertreter über die ihnen übertragennen Sachfragen Einigkeit oder doch eine genügende Mehrheit erzielt, so werden diese Fragen als A-Punkte auf die Tagesordnung der nächsten Ratssitzung gesetzt. Soweit dann in der Ratssitzung nicht ein Mitglied des Rates oder der Kommission eine Aussprache über einen solchen Punkt verlangt, wird er ohnen Aussprache angenommen[2]. Durch dieses Verfahren wird zwar nicht formell aber doch faktisch die Entscheidung über die A-Punkte in die Hände der stellvertretenden Ständigen Vertreter gelegt. Da die Sitzungen der Ständigen Vertreter wie die ihrer Stellvertreter als Tätigkeit des AStV anzusehen sind, werden damit möglicherweise Kompetenzen effektiv durch den AStV ausgeübt, wenn auch der Rat formal Träger der Entscheidungen bleibt.

Der Ausschuß der Ständigen Vertreter hat heute ein umfangreiches Arbeitspensum zu bewältigen, welches ihn dazu zwingt, mehrere Male in der Woche zusammenzutreten.

1: siehe dazu N.N. in Communauté Européennes 1967, S. 12

2: Noel, a.a.O.

2 Sonderausschuß Landwirtschaft

Im Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 12.5.1960 über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele (ABl. Nr. 58 vom 12.9.1960, S. 1217 ff) wurde die Einsetzung dieses Ausschusses vorgesehen. Sie erfolgte dann durch Beschluß des Rates vom 19.7.1960 (Beschluß nicht veröffentlicht; siehe aber Überblick der Räte, Bd. 2, S. 66). Der Ausschuß beschäftigt sich mit der Vorbereitung der Beschlüsse des Rates auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik.
Unter Vorsitz eines Vertreters desjenigen Mitgliedstaats, der auch im Rat den Vorsitzenden stellt (Lindberg, Political Dynamics (1963), S. 84), erarbeiten in ihm hohe Beamte der Regierungen (v. Hassel, Beschlußfassung (1965), S. 101) die Entwürfe für die vom Rat auf dem landwirtschaftlichen Sektor zu erlassenden Entscheidungen, Verordnungen und Richtlinien, prüft hierzu die von der Kommission eingereichten Vorschläge und erhält in diesem Bereich besondere Aufträge und Weisungen vom Rat[1]. Demgegenüber hat der AStV ganz allgemein den Auftrag, den Rat bei der Vorbereitung seiner Beschlüsse zu unterstützen, und überprüft hierbei mitunter noch einmal die Arbeitsergebnisse des Sonderausschusses Landwirtschaft. Das führte zu Rangstreitigkeiten und z.T. auch zu Doppelarbeit. Um dies zu vermeiden, hat dann der Rat in seiner Sitzung am 1. und 2.4.1963 festgestellt, daß der Sonderausschuß die rein agrartechnischen Fragen zu behandeln hat, der AStV aber die Ergebnisse unter allgemeinwirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten noch einmal überprüfen kann (Noel, Europarecht 1967, S. 37 f). Durch die Kontrollmöglichkeit ist damit eine gewisse Rangfolge festgelegt, während andererseits der Sonderausschuß eine organisatorische Selbstständigkeit gegenüber dem AStV behalten hat und

---

1: Vgl. die Überblicke der Räte Bd. 3 S. 39, Bd. 6 S. 25, Bd. 10 S. 60, Bd. 13 S. 54

seine Arbeitsergebnisse unmittelbar, ohne Zwischenschaltung des AStV dem Rat zuleitet (Schlebitz in Groeben-Boeckh., Handbuch, Anm. 2 zu Art. 43 EWGV (1964), S. 45).

Vom Sonderausschuß Landwirtschaft wurden folgende Arbeitsgruppen aus Vertretern der Mitgliedstaaten gebildet, die unter seiner Ägide tätig werden:

a) Arbeitsgruppe für Getreide und Reis
b) Arbeitsgruppe für Rindfleisch
c) Arbeitsgruppe für Schweinefleisch
d) Arbeitsgruppe für Eier und Geflügel
e) Arbeitsgruppe für Obst und Gemüse
f) Arbeitsgruppe für Blumenzucht (lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels)
g) Arbeitsgruppe für Milch und Milcherzeugnisse
h) Arbeitsgruppe für Fette und Fettprodukte
i) Arbeitsgruppe für Zucker
j) Arbeitsgruppe für Wein
k) Arbeitsgruppe für Schutzklauseln

Möglicherweise werden hier im Verlauf der Verabschiedung weiterer gemeinsamer Marktordnungen noch weitere Arbeitsgruppen eingesetzt.

B: Arbeitsgruppen, die vom Ausschuß der Ständigen Vertreter eingesetzt worden sind nach Art. 16 III der vorläufigen Geschäftsordnung des Rates.

Diese Arbeitsgruppen haben ihr Mandat durch den AStV erhalten, der ihnen auch Einzelweisungen erteilen kann.

Bei der Darstellung dieser Gruppen werden die einzelnen Arbeitsschwerpunkte erwähnt werden. Dabei handelt es sich nicht um Untergruppen der Arbeitsgruppe, sondern nur um Sachbereiche, zu deren Behandlung die Arbeitsgruppe zusammentritt.

1 Arbeitsgruppe für Beziehungen zu Drittländern

a) Griechenland
b) Türkei
c) Österreich
d) Spanien

e) Marokko und Tunesien
f) Malta
g) Israel

2 Arbeitsgruppe für die Afrikanischen Staaten und Madagaskar, die jetzt auch für die ostafrikanischen Staaten zuständig geworden ist.

3 Arbeitsgruppe Technische Hilfe
Diese Gruppe beschäftigt sich mit dem Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Komission und mit der Koordinierung der Aktivitäten, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission für die Leistungen technischer Hilfe an die Entwicklungsländer entfaltet wird. Hierzu vergleicht man die verschiedenen Methoden, die von den nationalen Institutionen für die Gewährung technischer Hilfe angewandt werden, prüft die Bedürfnisse der Entwicklungsländer im Vergleich zu den Mitteln, die den Geberländern zur Verfügung stehen, und begutachtet die Anträge der Entwicklungsländer auf die Gewährung technischer Hilfe (vgl. Lassalle in Cah. dr. europ. 1968, S. 399).

4 Arbeitsgruppe für Auswärtige Beziehungen
Ihre Zuständigkeit ist vorm allem subsidiär gegeben, wenn nicht eine besondere Arbeitsgruppe zuständig ist. So. z.B. für die Beziehungen zu Lateinamerika.

5 Arbeitsgruppe für Handelsfragen
Sie beschäftigt sich mit den Problemen des
a) Gatt
b) der Handelspolitik
c) Jugoslawiens
d) des Handels mit Textilien

Bei ihr sind die Ad-hoc-Gruppen "DDR" (vgl. Anfragen Vredeling Nr. 261/67, ABl. Nr. C 17 vom 8.3.1968, S. 8 und ABl. Nr. C 28 vom 3o.3.1968, S. 3; Vredeling-Anfrage Nr. 124/69, ABl. Nr. C 1o7 vom 18.8.1969, S. 16) und "Nahrungsmittelhilfe" eingerichtet worden.

6 Arbeitsgruppe Grundstoffe

7 Arbeitsgruppe Messen und Ausstellungen
die sich mit den Fragen der Beteiligung der Gemeinschaften an Messen und Ausstellungen beschäftigt.

8 Konsultationsarbeitskreis für Kreditversicherungen, Bürgschaften und Finanzierungen (27.9.196o eingesetzt)
Seine Aufgabe besteht in der Koordinierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten für Kreditversicherungen bei Exporten, wie der Kreditpolitiken der Mitgliedstaaten gegenüber den Entwicklungsländern. An seinen Sitzungen nehmen außer den nationalen Beamten Vertreter der Europäischen Investitionsbank und der Kommission teil (vgl. Überblick der Räte Bd. 2, S. 1o8).
Bei ihm ist die Untergruppe "Harmonisierungen" eingerichtet worden.

9 Arbeitsgruppe der Handelsreferenten, die in dieser Gruppe zur Abfassung und Radaktion des gemeinsamen Berichts über die Entwicklung der Handelspolitiken der Mitgliedstaaten zusammenkommen.

1o Arbeitsgruppe für Wirtschaftsfragen, die sich mit folgenden Arbeitsbereichen befaßt:
a) Probleme der Erdölreservehaltung und Erdölzuleitung
b) Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit
c) Rechtsangleichungen nach Art. 1oo EWGV, so z.B. die Probleme bei der Angleichung der Rechstvorschriften für Berufsbezeichnungen oder des Konkursrechts
d) Tarifmaßnahmen und Fragen der Zolltarifnomenklatur
e) Zollregelungen
f) Pharmazeutische Produkte
g) Beihilfen
h) Rechtsprobleme eines europäischen Gesellschaftsrechts (Europäische Handelsgesellschaft)
i) Technische Handelshindernisse
j) Patente; für diesen Bereich wurde eine besondere Sachverständigengruppe eingesetzt (vgl. Anfrage Oele und Antwort der Kommission ABl. Nr. C 1o7 vom 18.8.1969, S. 22)

11 Arbeitsgruppe Finanzen
Sie beschäftigt sich mit den vielfältigen Finanzproblemen der Gemeinschaften, z.B. Fragen der Zolleinnahmeverlagerungen, Finanzhilfen u.a. im Rahmen der Entwicklungshilfe, Fragen des Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Hierzu tagt sie meist mit anderen Arbeitsgruppen zusammen, die für die verschiedenen Probleme ebenfalls zuständig sind. Für einen speziellen Bereich ist die Untergruppe Finanzfragen gebildet worden.

12 Haushaltsausschuß,
der sich mit den Fragen des Haushalts der Organe der Gemeinschaften auseinandersetzt. Bei ihm besteht die Untergruppe "Beamtenstatut", die sich heute mit Besoldungsfragen beschäftigt.

13 Arbeitsgruppe für Fragen der Europäischen Atomgemeinschaft
Bei ihr besteht die "Gruppe hoher Beamten für die wissenschaftliche Forschung", die durch Beschluß des Rates vom 31.1o.1967 zur Beratung bei der Erarbeitung der mehrjährigen Euratom-Forschungsprogramme eingesetzt wurde.

14 Arbeitsgruppe für Fragen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
mit der Ad-Hoc-Gruppe "Stahlindustrie"

15 Arbeitsgruppe für Verkehrsfragen

16 Arbeitsgruppe für Sozialfragen (z.B. Lohngleichheit - Art, 119 EWGV, Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer etc.)

17 Arbeitsgruppe hoher Beamter der nationalen Verwaltungen für die Veterinärpolitik

18 Arbeitsgruppe für Tabak (Entwurf der Gemeinsamen Marktordnung für Rohtabak, staatliche Tabakmonopole, Tabaksteuern)

18 Arbeitsgruppe Art. 235 EWGV
Sie beschäftigt sich mit Handelsregelungen für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, für deren Erlaß in den vertraglichen Bestimmungen eine Gemein-

schaftsbefugnis fehlt.

19 Arbeitsgruppe Allgemeine Angelegenheiten
Diese Gruppe behandelt vor allem institutionelle und juristische Fragen. Hier werden für einzelne Probleme Untergruppen eingesetzt wie z.B. die Gruppe zur Prüfung der juristischen Probleme einer Zuweisung von Befugnissen zur Auslegung von zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossenen Abkommen.

2o Ad-hoc-Arbeitsgruppe für die gemeinschaftliche Energiepolitik

21 Arbeitsgruppe für Agrarfragen,
die sich mit folgenden Sachbereichen beschäftigt:
a) Samen und landwirtschaftliche Gartenpflanzen
b) Pflanzensanitäre Vorschriften und Pflanzenschutzmittel
c) Lebensmittelrecht
d) Futtermittelrecht
e) Veterinärfragen
Hier sind Ad-hoc-Gruppen eingerichtet worden: Gruppe der landwirtschaftlichen Transportsachverständigen; Gruppe der landwirtschaftlichen und Veterinärsachverständigen

22 Ad-hoc-Gruppe Fischerei (zur Vorbereitung einer Gemeinsamen Marktordnung für Fischereierzeugnisse)

23 Arbeitsgruppe Agrarfinanzierung

24 Für die Vorbereitung des Übereinkommens über die gegenseitige Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen vom 29.2.1968 und des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27.9.1968 wurden beim AStV Sachverständigengruppen eingesetzt (vgl. für die Gruppe zur Vorbereitung des letzten Abkommens: Jenard-Bericht, S. 1). Nach Abschluß der Vorarbeiten durch diese Ausschüsse trafen dann die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten als Regierungskonferenz zusammen, die dann den Abschluß der Übereinkommen herbeiführte.

A N H A N G V

AUSSCHÜSSE, DIE VON DEN IM RAT VEREINIGTEN VERTRETERN DER REGIERUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN EINGESETZT WORDEN SIND

1. Ausschuß für die Probleme der Arbeitsvermittlung (eingesetzt durch Art. 28 des Beschlusses der im Besonderen Ministerrat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 8.12.1954 betreffend die Anwendung des Art. 69 EGKSV, in ABl. Nr. 25 vom 12.8.1957, S. 36 ff). Der Ausschuß soll die Zusammenführung von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen wie im Beschluß vorgesehen fördern, sowie die dazu erforderlichen Auskünfte bei den nationalen Einrichtungen einholen; zudem kann er den nationalen Arbeitsbehörden Änderungen für ihre Tätigkeit vorschlagen. Die Vorschläge des Ausschusses werden den Mitgliedstaaten durch die Hohe Behörde (jetzt durch die Kommission) übermittelt.
   Das Ausschußmandat wurde durch die Vereinbarung vom 16.7.1955 zur Durchführung des oben genannten Beschlusses konkretisiert und erweitert (vgl. ABl. Nr. 25 vom 12.8.1957, S. 4o8, dort Art. 32).

2. Ausschuß für die internationalen Eisenbahntarife (eingesetzt durch Beschluß vom 2o.1.1955, ABl. vom 31.1.1955). Der Ausschuß wurde beauftragt, die Durchführung der in Zusammenhang mit früheren Vereinbarungen über die Zusammensetzung und Anwendungsbedingungen der internationalen Eisenbahntarife verabschiedeten Entschließung vom 2o.1.1955 sicherzustellen und dafür entsprechende Vorschläge den Regierungen der Mitgliedstaaten zu unterbreiten.
   Der Ausschuß besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Hohen Behörde.

3. Ständiger Ausschuß für die Betriebssicherheit im Steinkohlenbergbau. Seine Einsetzung wurde von den im Besonderen Ministerrat vereinigten Regierungsvertretern im Mai 1957 beschlossen; das Ausschußmandat wurde durch die Entscheidung vom 9.7.1957 (ABl. Nr. 28 vom 31.8. 1957, S. 487; geändert durch Entscheidung vom 11.3. 1965, ABl. Nr. 46 vom 22.3.1965, S. 698) festgelegt.

4. Sonderausschuß "zur Prüfung der Durchführung des Abkommens vom 1.2.1958 (Abkommen in ABl. EGKS vom 1.2.1958, S. 49 ff) über Frachten und Beförderungsbedingungen im Verkehr mit Kohle und Stahl auf dem Rhein". Der Ausschuß ist jedoch schon seit längerer Zeit nicht mehr zusammengetreten.

5. Verbindungs- und Aktionsausschuß für die Schwefelindustrie in Italien. Die Mitgliedstaaten hatten nach Art. 226 EWGV im Protokoll Nr. 3 betreffend die sizilianische Schwefelindustrie (im Anhang zum Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten zur Ergänzung der dem EWGV angefügten Liste G vom 2.3.196o, ABl. Nr. 8o vom 2o.12.196o, S. 1849 f) der Anwendung von Schutzmaßnahmen für diesen Industriebereich zugestimmt. Zur weiteren Untersuchung der tatsächlichen Möglichkeiten der Schwefelindustrie in Sizilien, der voraussichtlichen Entwicklung des Arbeitsmarktes und zur Aufstellung von Leitlinien, die Italien bei der Durchführung seines Förderungsprogramms für die Schwefelindustrie zu berücksichtigen hat, wurde der Verbindungs- und Aktionsausschuß durch Beschluß vom 25.9.1962 (Abl. Nr. 93 vom lo.lo.1962, S. 2384 f) eingesetzt (zur wirtschaftlichen Entwicklung der italienischen Schwefelindustrie vgl. auch die Anfrage von Vredeling Nr. 2o2 in ABl. Nr. 312 vom 21.12.1967, S. 13). Der Ausschuß setzt sich aus vier Vertretern Italiens, einem bis zwei der übrigen Mitgliedstaaten, drei der Kommission und einem der Europäischen Investitionsbank zusammen. Das Ausschußsekretariat wird von der Kommission wahrgenommen. Der Ausschuß berichtet der Kommission wie dem Rat.

6. Ausschuß für den Europäischen Entwicklungsfonds, der durch Art. 13 des Internen Abkommens über die Finanzierung und die Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaft vom 29.7.1969 eingesetzt worden ist. (Internes Abkommen (1969), S. 13 ff.) Der Ausschuß nimmt zu den Finanzierungsvorschlägen und zu anderen

Fragen bei der Gewährung oder Verwaltung der Hilfe der Gemeinschaften Stellung. In Anlehnung an das Rechtsetzungsverfahren, an dem die Verfahrensausschüsse beteiligt sind, ist im Art. 15 II des Internen Abkommens noch die folgende Regelung getroffen worden:

"Beschließt die Kommission, von der Stellungnahme des Ausschusses abzuweichen, oder hat der Ausschuß einen Finanzierungsvorschlag nicht befürwortet, so kann sie diesen Vorschlag zurückziehen oder dem Rat vorlegen, der unter den gleichen Abstimmungsbedingungen wie der Ausschuß beschließt."

Der Ausschuß setzt sich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammen; den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission. Ein Vertreter der Europäischen Investitionsbank nimmt an den Arbeiten teil. Die Kommission nimmt das Ausschußsekretariat wahr.

7. Ausschuß eingesetzt durch das Abkommen vom 12.9.1963 über das Finanzprotokoll im Anhang zum Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (ABl. Nr. 217 vom 29.12.1964, S. 3705). Nach Art. 1o des Abkommens vom 12.9.1963 entscheidet bei Widerspruch eines Mitgliedstaates der EWG nicht die Europäische Investitionsbank sondern der Ausschuß über die Darlehnsanträge der Türkei.

   Der Ausschuß besteht aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten; an seinen Sitzungen nimmt ein Vertreter der Kommission teil.

8. Im Beschluß der im Rat vereinigten Regierungsvertreter vom 8.5.1964 über das erste gemeinsame Programm zur Förderung des Austausches junger Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft wurde in Ziff. 6 die Einsetzung eines für diese Fragen zuständigen Konsultativorgans vorgesehen (ABl. Nr. 78 vom 22.5. 1964, S. 1226 ff).

9. Koordinierungsgruppe "Beförderung radioaktiver Stoffe", die zur Abstimmung der Haltung der Euratommitglieder gegenüber den zuständigen internationalen Organisationen dienen soll.

10. Die Kartellkonferenz der Regierungssachverständigen der Mitgliedstaaten, die sich nach ihrem erstmaligen Zusammentreten im Nov. 1958 zu einer ständigen, institutionalisierten Einrichtung der Gemeinschaften entwickelt hat, beschäftigt sich mit den bei Anwendung des gemeinschaftlichen Kartellrechts auftretenden Fragen und erarbeitet Anregungen für seine Verbesserung (vgl. dazu Schumacher, Kartelle und Monopole (1961), S. 353 ff).

A N H A N G VI

AUSSCHÜSSE, DIE IN DEN VERTRÄGEN AUSDRÜCKLICH GERGELT SIND

I Ausschüsse, die im Bereich mehrerer Gemeinschaften tätig werden

1. Wirtschafts- und Sozialausschuß (Art. 5 Abkommen Gemeins. Organe, Art. 193 EWGV und 165 EAGV)
2. Ausschuß der Ständigen Vertreter (Art. 4 FusV, Art. 151 II EWGV, 121 II EAGV)
3. Kontrollausschuß (Art. 22 FusV, Art. 2o6 EWGV, 18o EAGV und 78 § 3 II EGKSV)

II Ausschüsse, die im Bereich der EWG tätig werden

1. Beratender Ausschuß für Verkehrsfragen (Art. 83 EWGV)
2. Beratender Währungsausschuß (Art. 1o5 II EWGV)
3. Besonderer Ausschuß zur Unterstützung der Kommission bei den Zollverhandlungen mit dritten Ländern über den Gemeinsamen Zolltarif (Art. 111 Ziff. 2 Satz 3 EWGV)
4. Besonderer Ausschuß für die Verhandlungen der Kommission mit dritten Ländern über den Abschluß von Handelsabkommen (Art. 113 III Satz 2 EWGV)
5. Ausschuß für den Europäischen Sozialfonds (Art. 124 II EWGV)

III Ausschüsse, die im Bereich der EAG tätig werden

1. Schiedsausschuß für Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Erteilung von Lizenzen (Art. 18 EAGV)
2. Sachverständigengruppe für Volkgesundheit (Art. 31 EAGV)
3. Ausschuß für Wissenschaft und Technik (Art. 134 EAGV)

IV Ausschuß, der im Bereich der EGKS tätig wird

1. Beratender Ausschuß bei der Hohen Behörde (Art. 18 EGKSV).

Die Anhänge wurden im Herbst 1969 abgeschlossen.

Versicherung

Hiermit versichere ich an Eides Statt, daß ich die Arbeit selbständig verfaßt, keine anderen als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und die benutzten Werken entnommenen Stellen kenntlich gemacht habe.

Peter Strohmaier

Lebenslauf

Am 13.7.1942 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Hermann Strohmaier und seiner Ehefrau Margarete, geb. Seidel, in Berlin geboren. Nach der Grundschule besuchte ich die 3. Oberschule Wissenschaftlichen Zweiges in Berlin-Neukölln und legte dort im Herbst 1961 die Reifeprüfung ab.

Anschließend studierte ich an der Freien Universität Berlin und der Universität Bonn Rechtswissenschaften. Am 1.März 1967 legte ich in Berlin die erste juristische Staatsprüfung ab. Während der im Mai 1967 begonnenen Referendarausbildung absolvierte ich im Studienjahr 1967/68 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes in Saabrücken ein Fortbildungsstudium auf dem Gebiet des Europäischen Rechts, das ich im Juli mit Erwerb des Zertifikats über Europäische Studien abschloß. Nach Sonderurlaub zu Dissertationszwecken nahm ich im Juli 1969 die Referendarausbildung wieder auf.
Aufgrund der anschließend angefertigten Dissertation und der Disputation am 8. Januar 1972 bestand ich das Verfahren der Promotion zum Doktor des Rechts mit der Gesamtnote "summa cum laude".
Im August 1972 legte ich die zweite juristische Staatsprüfung ab.